DIE MITTLERORGANISATIONEN DER AUSWÄRTIGEN KULTURPOLITIK

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der Doktorwürde der
Juristischen Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität
zu Tübingen

vorgelegt von

SIEGFRIED JOHANNES TROMMER
aus Ellefeld

1984

Dekan: Prof. Dr. Egbert Peters
1. Berichterstatter: Prof. Dr. Dr.h.c. Thomas Oppermann
2. Berichterstatter: Prof. Dr. Wolfgang Graf Vitzthum
Tag der mündlichen Prüfung: 23. Juli 1984

DIE MITTLERORGANISATIONEN DER AUSWÄRTIGEN KULTURPOLITIK

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der Doktorwürde der
Juristischen Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität
zu Tübingen

vorgelegt von

SIEGFRIED JOHANNES TROMMER
aus Ellefeld

1984

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis S. I - VII

A. Der Bereich der auswärtigen Kulturpolitik S. 1

I. Kultur S. 2
1. Der engere Kulturbegriff S. 2
2. Der erweiterte oder umfassende Kulturbegriff S. 3
3. Der für die Mittlerorganisationen maßgebende Begriff S. 4
4. Erste Folgerungen S. 6

II. Politik S. 6
1. Politik als staatliche Politik S. 7
2. Kultur und Politik S. 8
a. Kultur als spontane Erscheinung S. 8
b. Die Identifizierung der Kulturpolitik mit ihren einzelnen Typen S. 9
3. Weitere Bezeichnungen S. 11

III. Das Epitheton "auswärtig" S. 13
1. Auswärtige Gewalt S. 13
2. Teil der Außenpolitik S. 14
3. Verschwimmen der Grenzen zwischen Außen- und Innenpolitik S. 15
4. Exkurs: "Gastarbeiter" S. 17

IV. Grenzfall Entwicklungshilfe: Teil der auswärtigen Kulturpolitik? S. 18
1. Allgemeines S. 18
2. Instrumente S. 19
a. Kapitalhilfe S. 20
b. technische Hilfe S. 20
c. Grenzziehung S. 20
d. Der Mensch als Mittelpunkt S. 21

3. Erste Folgerungen S. 21
4. Bisherige Abgrenzungen S. 22
a. W. Böll S. 22
b. Zwei-Kreise-Modell S. 23
5. Kriterien einer Abgrenzung S. 24
a. Einfluß der Zuständigkeit S. 24
b. Finanzierung S. 25
c. Technische Hilfe und Kultur S. 26
d. Politisch-ökonomische Zielsetzung S. 27
e. Zusammenfassung S. 28

V. Auswärtige Kulturpolitik als staatliche Aufgabe S. 29
1. Bedeutung S. 29
2. Kriterien einer staatlichen Aufgabe S. 29
3. Schwerpunkt Kultur S. 30
4. Schwerpunkt auswärtige Angelegenheiten S. 31
5. Zwischenergebnis S. 32

B. Träger auswärtiger Kulturbeziehungen S. 34

I. Die Mittlerorganisationen S. 34
1. Bis zu den frühen siebziger Jahren S. 34
2. In der neueren Literatur S. 36
3. Goethe-Institut als primus inter pares S. 37
4. Beispielhafte Aufzählungen S. 38
5. Kein erkennbarer gemeinsamer Nenner der Aufzählungen S. 39
6. Ansätze einer Charakterisierung S. 40

II. Weitere Instanzen auswärtiger Kulturbeziehungen S. 41
1. Organisation mit internationaler und Zwischenstaatlicher Ausrichtung S. 41
a. Europarat und UNESCO S. 41
b. UNESCO-Institute S. 42
c. Die deutsche UNESCO-Kommission S. 42
d. Die Fulbright-Kommission S. 44

2. Die deutsch-ausländischen Gesellschaften S. 46
a. Bedeutung S. 46
b. Organisation S. 47
c. Ziele S. 48
3. Die politischen Stiftungen S. 49
a. Organisation und Ziele S. 49
b. Parteipolitische Ausrichtung S. 50
4. Kirchen, Gewerkschaften S. 51
III. Zusammenfassung S. 52a

C. Die Mittlerorganisationen im Gefüge rechtlicher Bindungen S. 53

I. Rechtliche Schranken der Organisationsfreiheit S. 53
1. Bei H. Becker S. 53
2. Bei W. Rudolf S. 53
3. Bei Th. Oppermann und A. Dittmann S. 54
4. Die Problematik des öffentlich-rechtlich organisierten Instituts für Auslandsbeziehungen S. 55
5. Die Zulässigkeit privater Rechtsformen S. 56
6. Zusammenfassung S. 58
II. Die Ausgestaltung des staatlichen Einflusses auf die Mittlerorganisationen S. 58
1. Vertrag S. 58
a. Modellfall: Vertrag Auswärtiges Amt - Goethe-Institut S. 58
b. Vertragsaufgaben S. 59
aa. Bedeutung S. 60
bb. Vertragsaufgaben nach vorheriger Abstimmung S. 61
c. Die Grundnorm des § 2 Abs. 1 S. 61
d. Der Tätigkeitsrahmen S. 61
e. Informationspflichten S. 62
aa. generelle S. 62
bb. im Ausland S. 63
f. Staatliche Vorbehalte und Zustimmungen S. 64

g. Unmittelbare Einwirkungsrechte S. 65
aa. Einspruch S. 65
bb. Personalentscheidungen S. 66
h. Würdigung S. 66
aa. veröffentlichte Stimmen S. 66
bb. Praxis S. 67
cc. eigene Bewertung S. 67
dd. Zusammenfassung S. 69
2. Die durch Satzungen und Mitgliedschaften begründeten staatlichen Rechte S. 69
a. Unmittelbar durch Satzungen eingeräumte Rechte S. 70
aa. Personal S. 70
bb. sonstige Bereiche S. 71
b. Die Mitgliedschaft des Staates in Mittlerorganisationen und ihren Organen S. 73
aa. eingetragene Vereine S. 73
bb. Anstalten des öffentlichen Rechts S. 75
cc. Stiftungen S. 76
3. Der staatliche Einfluß über die Finanzierung der Mittlerorganisationen S. 77
a. Einwirkungsmöglichkeiten bei der Vergabe der Zuwendungen S. 77
aa. parlamentarische Entscheidungen S. 77
bb. Sonderfall: Institut für Auslandsbeziehungen S. 80
b. Die Kontrolle der Zuwendungen S. 80
aa. Bundesrechnungshof S. 81
bb. durch Satzungen institutionalisierte periodische Kontrollen S. 81
c. Die Bindung an den BAT S. 82
4. Die staatliche Aufsicht über Vereine und Stiftungen S. 83

5. Exkurs: Die Mittlerorganisationen und der Föderalismus S. 83
6. Exkurs: Die Mittlerorganisationen als Verbundsystem S. 86
a. Empfehlungen der Enquête-Kommission S. 86
b. Die Vereinigung für Internationale Zusammenarbeit S. 86
c. Institutionelle Verflechtungen S. 87
d. Personelle Verflechtungen S. 88
7. Würdigung S. 89
a. Ein durch Persönlichkeiten geprägtes Verhältnis S. 89
b. "Jour Fixe" als Beispiel eines durch Übung entstandenen paritätischen Gremiums S. 89
c. Kein einheitliches Schema staatlicher Einwirkungsmöglichkeiten S. 90

D. Auswirkungen einer privatrechtlichen Organisation am Beispiel Wahlrecht und Mitbestimmung S. 93

I. Aktives Wahlrecht S. 93
1. Artikel 38 Abs. 1 Grundgesetz S. 93
2. Das Erfordernis der Seßhaftigkeit S. 94
3. Gesetzliche Ausnahmen S. 96
a. Bestrebungen zur Neuregelung S. 97
b. Öffentlicher Dienst i.S. des § 12 Abs. 2 Bundeswahlgesetz S. 100
4. Die Verfassungsmäßigkeit des § 12 Abs. 2 Bundeswahlgesetz S. 101
a. Bundesverfassungsgericht S. 101
b. Weitere Argumente, insbesondere Bundesverwaltungsgericht S. 102
c. Anwendbarkeit der Argumente auf entsandte Mitarbeiter der Mittlerorganisationen S. 103
aa. Steuerbürger S. 103
bb. Versetzungen - staatliche Tätigkeit S. 103

cc. Treuepflicht S. 103
dd. "Manipulation" S. 104
5. Zusammenfassung S. 105

II. Das passive Wahlrecht S. 106
1. Gesetzliche Regelung S. 107
2. Die Legaldefinition des öffentlichen Dienstes S. 108
3. Der Ermessensspielraum des Artikels 137 Abs. I Grundgesetz S. 108
4. Öffentlicher Dienst i.S. des Artikels 137 Grundgesetz S. 109
5. Zusammenfassung S. 111

III. Mitbestimmung S. 112
1. Die Mitbestimmung im bipolaren Spannungsverhältnis Mittlerorganisation - Staat S. 113
2. Einschlägige Rechtsnormen S. 113
a. Bundespersonalvertretungsgesetz S. 113
b. Landespersonalvertretungsgesetze S. 113
c. Betriebsverfassungsgesetz S. 114
3. Die durch Satzung eingeräumten Rechte der Arbeitnehmer S. 114
a. Goethe-Institut S. 114
b. Inter Nationes S. 115
c. Vergleich S. 115
d. Folgerungen S. 116
4. Der Tendenzcharakter der Mittlerorganisationen S. 116
a. Die Voraussetzungen des § 118 Absatz 1 Nr. 1 Betriebsverfassungsgesetz S. 116
b. Tendenzschutz als Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe S. 117

c. Der Schutz anderer verfassungsrechtlicher Gebote S. 118
d. Mitbestimmung als Steuerungsinstrument S. 120
5. Zusammenfassung S. 121

Literaturverzeichnis S. 122

A Der Bereich der auswärtigen Kulturpolitik

Wenn diese Arbeit sich zum Ziele gesetzt hat, einige Probleme der Mittlerorganisationen der auswärtigen Kulturpolitik zu erörtern, so steht von Anfang an für diese Organisationen eine Gemeinsamkeit fest: ihr Tätigkeitsbereich. Doch diese Erkenntnis würde nur dann weiterhelfen, wenn es sich bei dem Merkmal "auswärtige Kulturpolitik" um einen scharf umrissenen, von anderen Tätigkeiten abgrenzbaren Bereich handeln würde. Daß dem nicht so ist, zeigt ein erster Blick auf die nicht mehr erfaßbare Fülle von Abhandlungen zu den Themen Kultur und Politik. Das Zusammenfügen der Partikel Kultur, Politik und auswärtig zur "auswärtigen Kulturpolitik" trägt auch nicht zu einer Begriffsklärung bei - im Gegenteil, es potenziert die in den einzelnen Teilen vorhandenen Unsicherheiten.
Ehe auf spezifische Probleme der Organisationen eingegangen werden kann, ist es daher erforderlich, klarzustellen, was hier unter dem Begriff "auswärtige Kulturpolitik" verstanden wird.

Als Ansatzpunkte sind die Bausteine des Begriffs "auswärtige Kulturpolitik" heranzuziehen: Kultur, Politik und auswärtig. Auf eine Auseinandersetzung mit dem größten Teil der zu diesen Stichworten veröffentlichten Arbeiten kann gleichwohl verzichtet werden. Nicht nur der Rahmen der vorliegenden Arbeit würde gesprengt, eine solche Auseinandersetzung wäre auch für das hier angestrebte Ziel wenig dienlich. Die von Philosophen,[1] Historikern,[2] Philologen, Soziologen und Vertretern anderer Wissenschaften vertretenen Auffassungen sind im Hinblick auf die Diskussion in ihren jeweiligen Disziplinen erarbeitet worden. Sie sind daher für diese Untersuchung nur bedingt verwertbar.[3] Hier ist auch nicht der Ort, einen für alle Disziplinen gemeinsamen Begriff zu erarbeiten - sofern es so etwas überhaupt geben sollte. Das verfolgte Ziel ist viel bescheide-

1) Nachweise bei Th. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 6, Anm. 2 - 4.

2) Nachweise bei Th. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 6, Anm. 2 - 4.

3) Dazu Th. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 6 f.

dener: Es sollen die Kriterien gefunden werden, die den gemeinsamen Tätigkeitsbereich der Mittlerorganisationen kennzeichnen. Diese Kriterien sollen ferner die Möglichkeit bieten, die Mittlerorganisationen der auswärtigen Kulturpolitik von anderen Institutionen abgrenzen zu können.

I Kultur

1. Der engere Kulturbegriff[4]

Geprägt durch die deutsche Romantik wird auch heute noch der Begriff "Kultur" gern mit dem Herausgehobenen, mit Kunst,[5] Erziehung oder mit dem Schöngeistigen assoziiert oder gar identifiziert. So verstanden haftet ihm etwas Feierlich-Exklusives[6] an, das ihn als Element einer Klassifizierung besonders geeignet erscheinen läßt: der "kultivierte Mensch" im Gegensatz zu dem Barbaren, die europäischen "Kulturstaaten" im Gegensatz zu den primitiven Völkern der übrigen Welt. "Deutsche Kultur: das schließt im immer noch verbreiteten Sprachgebrauch Kiosk-Romane und Schlager und Grußformeln und Schimpfworte nicht ein", sondern beschränkt sich auf jene "erhabenen Regionen", die bis vor kurzem auch fast ausschließlich das Arbeitsfeld für die Kulturwissenschaften waren.[7] Dem Wertbegriff Kultur wurde der Un-Wertbegriff Zivilisation gegenübergestellt. Während Kultur als immateriell, als Produkt des Geistes, als das Schöne und Hohe empfunden wurde, empfand man Zivilisation als materiell, als quasi-physische Erschei-

4) Auf "Kultur" als Sachbegriff i.S.d. ursprünglichen Bedeutung des lateinischen cultura braucht hier nicht eingegangen zu werden; denn im Zusammenhang mit Politik wird Kultur ausschließlich im heute vorherrschenden übertragenen Sinn gebraucht. (vgl. I. Baur, S. 221 f.).

5) "Kunst ... bisweilen überhaupt mit einem engeren Kulturbegriff synonym erklärt"; so Th. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 33, m.w.N., Anm. 110.

6) H. Bausinger, S. 7: hier auch die kritische Erörterung des engen Kulturbegriffes aus der Sicht des Philologen.

7) H. Bausinger, S. 11.

nung, als das nur Nützliche und Niedrige. Geprägt wurde dieser Wortgebrauch neben Thomas Mann vor allem von Oswald Spengler,[8] der die beiden Begriffe auch noch in eine zeitliche Reihenfolge brachte: Zivilisation als unausweichliches Schicksal einer Kultur.[9,10]

2. Der erweiterte oder umfassende Kulturbegriff

Der engen, elitären Bedeutung der Kultur wird - zunehmend in neuerer Zeit - ein umfassender Kulturbegriff entgegengesetzt: Kultur als "der umfassende Zusammenhang menschlichen Verhaltens".[11] Kultur sind danach "auch und gerade all jene Selbstverständlichkeiten des Denkens und des Sich-Verhaltens", die sich weder durch "besondere Feierlichkeit noch durch Exklusivität" auszeichnen, die aber das Leben ganz wesentlich konstituieren.[12] Bewußt wird eine Beschränkung auf die Bereiche des sogenannten Schöngeistigen, der Kunst und Literatur abgelehnt:[13] "Ein bescheidener Kochtopf ist ebenso ein Kulturpro-

8) in "Der Untergang des Abendlandes". 1918/1922.

9) Für den engeren spezifischen Kulturbegriff lassen sich eine Reihe von Vertretern anführen, unter denen die Soziologen Georg Simmel und Alfred Weber zu den qualifiziertesten Vertretern zählen. Eine Darstellung ihrer Aufsätze findet sich bei R.M. Emge, S. 26 ff. bzw. 28 ff.; weitere Nachweise auch bei Th. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 33, Anm. 110.

10) Daß diese Unterscheidung noch heute fortwirkt, zeigt sich z.B. bei O. Splett (FAZ vom 1.12.1977, S. 9), der zur auswärtigen Kulturpolitik kritisch vermerkt: "Zugleich wird in der Selbstdarstellung die technische Zivilisation wichtiger als die geistige Kultur". Gegen diese "im Wortsinne reaktionäre Deutung" B.C. Witte, Deutscher Kulturstaat ..., S. 38; vgl. auch M. Abelein, Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches und der Bundesrepublik Deutschland, S. 205 bei Anm. 87.

11) B. Malinowski: Eine wissenschaftliche Theorie der Kultur, 1949, zitiert nach R.M. Emge, S. 22, Anm. 5; vgl. auch H. Peisert, S. 51: Kultur ... umfaßt den Gesamtbereich menschlicher Schöpfung von der Wissenschaft bis zu den Normen, nach denen das Zusammenleben der Menschen in der Gesellschaft sich regelt".

12) H. Bausinger, S. 15.

13) Vgl. z.B. Ch. Hummel, Kulturpolitik in internationalen Organisationen, S. 802.

dukt wie eine Beethovensonate."[14]

Diese weite, umfassende Auffassung der Kultur hat sich heute in den Sozialwissenschaften durchgesetzt[15] und findet auch für den Bereich der auswärtigen Kulturpolitik bei Publizisten und Politikern zunehmend Anerkennung.[16]

3. Der für die Mittlerorganisationen maßgebende Kulturbegriff

Wenn soeben der umfassende Kulturbegriff als in den Wissenschaften durchaus vorherrschend bezeichnet wurde, so ist damit noch keine Aussage über seine Richtigkeit oder Brauchbarkeit getroffen worden. Diese Feststellung beweist zunächst lediglich eine aktuelle wissenschaftliche "Mode".[17]
Wenn dennoch hier zugunsten des umfassenden Kulturbegriffs auf eine Auseinandersetzung über seine Richtigkeit verzichtet werden kann, so beruht dies nicht auf seiner angeblichen Überlegenheit. Ein anderer Grund ermöglicht es, den engeren Kulturbegriff für die weitere Untersuchung auszuschließen: Das bewußte und betonte Bekenntnis der für die deutsche Außenpolitik[18] maßgebenden Stellen zu einer erweiterten, gesellschaftlich orientierten Bedeutung von Kultur. Ausdrücklich hervorgehoben wurde dies bereits in den 1970 vom Auswärtigen Amt ausgegebenen "Leitsätzen für die auswärtige Kulturpolitik".

14) C. Kluckhohn, Spiegel der Menschheit, 1951, S. 31 (zitiert nach R.M. Emge, S. 23, Anm. 6).

15) R.M. Emge, S. 22; vgl. auch H. Bausinger, S. 15; K. Düwell, S. 3 Anm. 1.

16) Dazu mehr im nächsten Abschnitt (S.4 f.).

17) So R.M. Emge, S. 23.

18) Dazu, daß die auswärtige Kulturpolitik ein Teil der deutschen Außenpolitik ist, vgl. unten V S. 29 ff.

Einer der Grundsätze lautet:[19]

> Die auswärtige Kulturpolitik wird sich künftig intensiver als bisher mit den kulturellen und zivilisatorischen Gegenwartsproblemen befassen. Der Kulturbegriff muß daher weiter gefaßt werden. Kultur ist heute nicht mehr Privileg elitärer Gruppen, sondern ein Angebot an alle. Sie ist Teil des dynamischen Prozesses der Veränderung in unserer Gesellschaft, der den Weg zu internationaler Zusammenarbeit aller gesellschaftlichen Gruppen vorzeichnet. Das bedeutet eine beträchtliche Ausdehnung und weitere Differenzierung unserer Kulturarbeit im Ausland."[20]

Der "Bericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes" (Kulturteil) knüpft an diese Gedanken an.[21] Als einer der Grundsätze wurde der erweiterte Kulturbegriff in dem 1975 von der Enquête-Kommission Auswärtige Kulturpolitik vorgelegten Bericht bestätigt.[22, 23] Er fand auch Anerkennung in den Debatten des Deutschen Bundestages.[24] Ebenso hat sich die Bundesregierung den erweiterten Kulturbegriff zu eigen gemacht.[25]

19) I 2, Erweiterung des Kulturbegriffes.

20) Eine Übersicht über die Entstehung der Leitsätze und den gedanklichen Hintergrund des neuen Konzeptes findet sich bei H. Peisert, S. 43 ff. und 48 ff.

21) Die 1968 vom damaligen Außenminister Brandt eingesetzte Kommission legte ihren Bericht im März 1971 vor. Unter Nr. 4.1 heißt es: "... Der Kulturbegriff einer so verstandenen Außenpolitik deckt die ganze Breite der Lebenswirklichkeit; er reicht von der Literatur bis zur Technologie, von gesellschaftspolitischen Fragen bis hin zu Problemen des Umweltschutzes; er schließt Vergangenheit und Gegenwart mit dem dem Blick auf Zukunftsaufgaben in sich ein. Die Kommission denkt auch an die sportlichen Beziehungen, wenn sie von auswärtiger Kulturpolitik spricht." Hier zitiert nach H. Arnold, Kulturexport als Politik? S. 266.

22) Nr. 15 (S. 8): "Dieses Internationalwerden der Kultur, längst keine europazentrische Entwicklung mehr, verlangt die Öffnung und Erweiterung unseres Kulturbegriffes. Es muß heute die ganze Spannweite zwischen den geistigen Grundlagen und Traditionen der Kultur und der daraus erwachsenden Zivilisation erreichen."

23) Vgl. auch H. Werner, Der Kulturbegriff deutscher und schweizerischer Enquêteure für auswärtige Kulturpolitik, S. 56 ff.

24) Abg. Kern, Stenogr. Berichte VII 3, S. 16721.

Das Echo auf diese Entscheidung war überwiegend positiv[26] - soweit von ihr überhaupt Kenntnis genommen wurde. Bemängelt wird jedoch weiterhin, daß sich die Praxis noch nicht von der auswärtigen Kulturpolitik traditionellen Stils gelöst habe.[27]

4. Erste Folgerungen

In Bezug auf die Mittlerorganisationen der auswärtigen Kulturpolitik läßt die Entscheidung zugunsten eines umfassenden Kulturbegriffes bereits eine erste Folgerung zu. Zu ihnen sind nicht nur jene Institutionen zu zählen, die sich schwerpunktmäßig mit Kunst, Sprache und Wissenschaft befassen. Wenn auswärtige Kulturpolitik "auch mit der Wirklichkeit des menschlichen Zusammenlebens zu tun [hat]",[28] so sind zwangsläufig auch jene Organisationen einzubeziehen, die diese Wirklichkeit als ihr Arbeitsfeld ansehen.
Auf diese zugegeben sehr abstrakte Folgerung wird im Laufe der Arbeit noch zurückzukommen sein, wenn ihre praktische Auswirkung untersucht wird.

II Politik

Kulturpolitik ist selbstverständlich Politik - wenn auch eine solche sui generis, eine "Bindestrichpolitik".[29]

25) Zwar wird in der Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Enquête-Kommission nicht nochmals dazu ausdrücklich Stellung bezogen; die Bezugnahme auf die Leitsätze des Auswärtigen Amtes von 1970 und die "weitgehende" Übereinstimmung mit den von der Enquête-Kommission formulierten Grundsätzen (II Nr. 6 der Stellungnahme) zwingen aber zu diesem Schluß.

26) H. Peisert, S. 47. Als eines der Hauptelemente einer neuen Konzeption der auswärtigen Kulturpolitik hat der erweiterte Kulturbegriff das Peisert-Gutachten mitbestimmt (vgl. S. 51). Die Entscheidung zeigte also bereits 1971 ihre ersten Auswirkungen. Auch für weitere wissenschaftliche Untersuchungen war die politisch motivierte Begriffserweiterung ein unverzichtbarer Tatbestand; vgl. Th. Oppermann, Gutachten, S. 7.

27) Etwa O. Splett, Zuviel Eitelkeit in der Selbstdarstellung, in: FAZ vom 1.12.1977, S. 9.

28) H. Peisert, S. 51.

29) R.M. Emge, S. 37.

Wie über den Begriff Kultur gibt es über denjenigen der Politik ein unüberschaubares wissenschaftliches Schrifttum. Auch hier kann es nicht darum gehen, den vielen und oft unzureichenden Versuchen, Politik zu definieren, einen weiteren hinzuzufügen. Für die weitere Arbeit sind jedoch einige Anmerkungen nötig.

1. Politik als staatliche Politik

Das in der deutschen politischen Tradition liegende Vorverständnis sieht den Begriff der Politik vornehmlich dem Staat zugeordnet.[30] Diese staatsorientierte Vorstellung der Politik ist bis heute für die allgemeine Staatslehre grundlegend geblieben.[31] An diese Bedeutung der Politik soll im folgenden angeknüpft werden.
Für obige Entscheidung ist auch noch folgender Gedanke maßgebend: Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen Organisationen, die in der auswärtigen Kulturpolitik tätig sind. Es wird noch darauf einzugehen sein, daß auswärtige Kulturpolitik ein Teil der Außenpolitik ist.[32] Außenpolitik aber ist nur als staatliche Politik denkbar.[33] Die in neuerer Zeit immer wieder hervorgehobenen Einflüsse von Verbänden und anderen 'pressure groups' auf die Außenpolitik kann diese Feststellung nicht widerlegen. Ihnen geht es gerade um eine Beeinflussung der staatlichen Außenpolitik; sie wollen ihre Interessen im Rahmen der vom Staat

30) W. Besson, Stichwort "Politik" in EStL, Sp. 1548; vgl. auch R.M. Emge, S. 44.

31) a) Vgl. etwa H. Krüger, S. 684; weiter G. Jellinek; H. Triepel; F. Fleiner; alle aufgeführt bei H. Krüger, S. 679, Anm. 28 - 30; zusammenfassend U. Scheuner, Das Wesen ... , S. 225 ff., insbes. S. 253 ff.

b) Anders im Ansatz C. Schmitt, der den "Begriff des Politischen" in seiner gleichnamigen Schrift 1932 nicht an eine bestimmte Gegebenheit wie Staat anknüpft, sondern als wesentliches Kriterium das Freund - Feind - Verhältnis ansieht. I.S. eines totalen Staates identifiziert er jedoch ebenfalls das Politische mit dem Staatlichen. Dagegen F. Ermancora, S. 340.

32) Vgl. unten III 2., S. 14 f.

33) C. Doka, S. 31: "D i e s e A u ß e n p o l i t i k i s t d e s S t a a t e s" (Sperrung im Original).

vertretenen Auffassungen wiederfinden.[34]

2. Kultur und Politik

Der Begriff Politik ist hier insoweit relevant, als er in unmittelbarem Zusammenhang mit dem der Kultur steht.
Der Ausdruck "Kulturpolitik" ist eine relativ neue Schöpfung: Er taucht zwar bereits Mitte des 19. Jahrhunderts auf, sein Durchbruch gelang aber erst um die Jahrhundertwende mit seinem Eintritt in den Politischen Sprachgebrauch.[35]
Die Wortbildung "Kulturpolitik" erweckt vielfach ein oft diffuses Unbehagen, als sei sie eine Klitterung einander widersprechender Elemente, die eigentlich gar nicht zusammengefügt werden dürften.[36]

a. Der Grund dieses Unbehagens dürfte zum einen - vor allem für den am Humboldtschen Bildungsideal ausgerichteten Menschen - in der von J. Burckhardt entschieden geprägten Assoziation von Kultur und Spontanität zu finden sein.[37]
Geradezu unvereinbar damit war das Politische:[38] Inbegriff von Planen, Gestalten und Lenken war es mit dem Kampf ums materielle Dasein verknüpft, mit den "niederen" Tätigkeiten des

34) Zu Einflüssen auf die Außenpolitik allgemein vgl. H.D. Treviranus, Außenpolitik im demokratischen Rechtsstaat.

35) Zu den Ursprüngen der Kulturpolitik vgl. M. Abelein, Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches und der Bundesrepublik Deutschland, S. 193 ff., und K. Düwell, S. 3 ff.

36) Vgl. stellvertretend M. Arendt, S. 1126 oder S. 1131 ff.: "Konflikt zwischen Kultur und Politik", aber auch M. Abelein, S. 193; R.M. Emge, S. 39 f.

37) Für J. Burckhardt ist Kultur "die ganze Summe derjenigen Entwicklungen des Geistes, welche spontan geschehen und keine universale oder Zwangsgeltung in Anspruch nehmen", Weltgeschichtliche Betrachtungen (= Werke VII, S. 20), zitiert nach I. Baur, S. 224 bei Anm. 24.

38) H. von Treitschke in einem Brief vom 1.1.1866: "Neben so vieler Lust an den Pflichten des Gemeindelebens hat die ungeheuere Mehrheit der Gebildeten für die eigentliche Politik gar keinen Sinn"; zitiert nach H. Krüger, S. 206.

Lebens, die sich auf die Welt des Geistes nur hemmend auswirken konnten.[39]

b. Zum anderen dürfte dieses Unbehagen auf einer Identifizierung der Kulturpolitik mit ihren unterschiedlichen historischen Typen beruhen.
Nicht die bestimmte Art, Kulturpolitik zu betreiben, wird dabei angeprangert, sondern die Kulturpolitik als ganzes für einzelne unerwünschte Erscheinungen verantwortlich gemacht. Seitdem der Historiker K. Lamprecht in seiner Heidelberger Rede vom 7. Oktober 1912 zum ersten Mal "Über auswärtige Kulturpolitik"[40] referierte und mit dem Antwortschreiben des damaligen Reichskanzlers v. Bethmann-Hollweg zum ersten Mal eine staatliche Stelle zu diesem Thema Stellung bezog,[41] wurden mit der auswärtigen Kulturpolitik die verschiedenartigsten Zwecke mit den unterschiedlichsten Mitteln verfolgt.

K. Düwell hat - bezogen auf den Stand der Diskussion nach dem Ersten Weltkrieg - folgende Typen herausgearbeitet:[42] (1) Kulturausstrahlung, (2) kulturelle Selbstinterpretation, (3) kulturelle Expansion, (4) Kulturpropaganda, (5) Kulturimperialismus. Die damit aufgestellte Rangfolge geht von einer z.T. unabsichtlichen und zweckfreien Vorbildwirkung bis hin zu einem Einsatz kultureller Güter ohne Berücksichtigung der Wünsche der anderen Nationen, der zum Zweck der nationalen Machtexpansion und machtpolitischen Weltgeltung betrieben wird. Eine andere Typologie wird von M. Abelein vorgestellt.[43] Er

39) Interesse verdienen in diesem Zusammenhang die "Bemerkungen zu den Worten >Kultur< und >Politik<" von W. Ross. Aufbauend auf der Feststellung, daß die Griechen kein Wort für Kultur hatten, wagt er es, "das Ganze des griechischen Lebens" (u.a. Dichtung, Musik, Tanz) als "Politeia" zu bezeichnen. Damit erweist sich für ihn das Wort "Kulturpolitik" fast als Tautologie (S. 415).

40) Dazu K. Düwell, S. 14 ff. Die Rede ist abgedruckt bei K. Düwell, S. 254 ff.

41) K. Düwell, S. 18 ff.; M. Abelein, S. 163.

42) S. 35 ff.

43) S. 164 - 170.

unterscheidet nach den verschiedenen Zielsetzungen zwischen (1) der Pflege des eigenen Volkstums, (2) der Pflege einer gemeinsamen Kulturtradition, (3) der kulturellen Expansion, (4) der Selbstinterpretation und (5) der Kulturpropaganda. Eine weitere Einteilung der von Staaten der Gegenwart mit der auswärtigen Kulturpolitik verfolgten Ziele hat H. Pelsert[44] in seinem Gutachten aufgestellt.[45]

Welches der Inhalt der von der Bundesrepublik zu verfolgenden auswärtigen Kulturpolitik ist oder sein sollte, ist ein dankbares Thema für Reden und Publikationen von Politikern und Persönlichkeiten des (kulturellen) öffentlichen Lebens.[46] Die uneinheitliche Terminologie und die hinter den Ausführungen stehenden z.T. widersprüchlichen Weltbilder und Intentionen haben bewirkt, daß ein überall anerkanntes klares Konzept bislang nicht herausgearbeitet werden konnte.

Eine Einigkeit besteht lediglich bei der allseitigen Ablehnung der Kulturpropaganda.[47]

Die Abkehr von diesem, durch die nationalsozialistische Kulturpolitik gezeichneten Begriffe[48,49] soll zugleich die Nichtübereinstimmung mit den damals verfolgten Zielen und den

44) S. 58 ff.

45) Weitere Ansätze zur Typisierung auch bei P. Mikat, Gedanken zur auswärtigen Kulturpolitik, S. 300 ff.

46) Eine Übersicht über die Zeit bis 1963 findet sich bei M. Regnery, S. 5 ff. Aus neuerer Zeit sei exemplarisch die in der Presse ausgetragene Kontroverse zwischen O. Splett (FAZ vom 1.12.1977), W. Ross (FAZ vom 13.12.1977) und H. Hamm-Brücher (FAZ vom 17.1.1979) erwähnt. Einen vollständigen Überblick zu geben ist fast unmöglich, für den von der Arbeit verfolgten Zweck aber auch nicht nötig.

47) Vgl. z.B. die in Anm. 46 genannten. Die Einigkeit aber endet bereits bei dem Versuch, festzustellen, was noch unter diesen Begriff zu fassen ist.

48) Dazu K. Düwell, S. 242. Vor der Zeit der totalitären Staaten der 30er Jahre hatte der Begriff eine weitaus weniger negative Färbung. Über den Bedeutungswandel K. Düwell, S. 36. Vgl. auch H. Arnold, Kulturexport als Politik? S. 15.

49) Daß ein wertfreier Gebrauch des Begriffes Propaganda in der Wissenschaft auch heute noch möglich ist, zeigt z.B. die Abhandlung von E. Krippendorff, der die Propaganda als das demokratische Instrument der Außenpolitik bezeichnet (s. 253 f.).

damaligen Methoden der auswärtigen Kulturpolitik zum Ausdruck bringen und vor diesem düsteren Hintergrund die heute verfolgten Intentionen in einem noch helleren Licht erscheinen lassen.[50] So durfte in den ersten Jahren nach Gründung der Bundesrepublik auf gar keinen Fall der Eindruck erweckt werden, als solle die Kultur zum Vorspann der Politik werden.[51]
Da hier nicht eine Auseinandersetzung mit Inhalt und Methoden der auswärtigen Kulturpolitik erfolgen soll, sondern nur eine Untersuchung über einen Teil der Institutionen, die sich mit ihr befassen, braucht auf die Typisierung nicht weiter eingegangen zu werden. Hier soll deshalb auswärtige Kulturpolitik als umfassender Begriff verstanden werden, der das ganze Phänomen des Einsatzes kultureller Werte im Interesse des eigenen Staates umfaßt, der aber wertneutral insofern ist, als er nicht mit dem Zweck gleichgesetzt werden darf, welcher in der konkreten historischen Situation mit der auswärtigen Kulturpolitik verfolgt wird.

3. Weitere Bezeichnungen

Die mit ihren Zielen verknüpfte Diskussion um eine "politische" oder "unpolitische" auswärtige Kulturpolitik[52] hat zu verschiedenen Versuchen geführt, das Problem durch eine Etiketten-Reform zu lösen.
Man sprach von "auswärtiger Kulturarbeit",[53] "Kulturwerbung" oder "Kulturdiplomatie".[54] In diesem Zusammenhang muß auch der

50) C. Doka, S. 28: "Weil die "Propaganda" gestern bestimmte negativ zu bewertende Ereignisse gezeigt hat, kann Propaganda heute im Bewußtsein der Zeitgenossen keine andere als negative Folge haben. - Dieser Schluß ist aber offenbar fragwürdig und übersieht wohl das entscheidende Moment des Mißbrauchs legitimer Mittel zu bedenklichen Zwecken."

51) So M.d.B. Kahn-Ackermann; Bundestagsprotokolle 2. Legislaturperiode, 208. Sitzung, S. 11 981.

52) Vgl. M. Abelein, S. 173 ff.; C. Doka, S. 32.

53) So Th. Steltzer, "Vorschlag für die Bildung einer Körperschaft zur Förderung der deutschen Kulturarbeit im Ausland"

54) Vgl. R.M. Lmge, S. 39 f.

Vorschlag der Enquête-Kommission gesehen werden, dem Begriff "kulturelle Außenpolitik" den Vorzug zu geben, "um das besondere Gewicht der Kultur in den Beziehungen der Völker stärker zu betonen".[55]
In ihrer Stellungnahme zum Bericht der Enquête-Kommission hat die Bundesregierung den Vorschlag, die bisherige Bezeichnung "auswärtige Kulturpolitik" in "kulturelle Außenpolitik" zu ändern, abgelehnt.[56] Begründet wurde dies damit, daß ein solcher Wechsel in der Benennung zu Spekulationen führen könnte, als sei in der Zielsetzung und in der Kompetenzverteilung der auswärtigen Kulturpolitik eine Änderung beabsichtigt".[57]

Die Präferenz für einen bestimmten der genannten Begriffe mag ein gutes Gespür für Nuancen offenbaren - vor allem, wenn weiterhin versucht wird, eine bestimmte inhaltliche Ausgestaltung der auswärtigen Kulturpolitik hervorzuheben. Für die vorliegende Arbeit ist aber eine Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Bezeichnungen kein Gewinn:[58] Sie alle umschreiben cum grano salis den gleichen Gegenstand.[59] Eine gefälligere Etikette ändert jedoch nichts am Tatbestand. In den wissenschaftlichen Abhandlungen jüngerer Zeit hat sich der Begriff auswärtige Kulturpolitik zur Bezeichnung des Phänomens durch-

55) Nr. 14 "Kulturelle Außenpolitik", S. 8.

56) Auswärtige Kulturpolitik Nr. 17 (S. 17); W. Ross, Die dritte Phase ... , bezeichnet den Versuch der Enquête-Kommission bereits als gescheitert.

57) Auswärtige Kulturpolitik Nr. 17 - Diese Begründung wäre nur dann befriedigend, wenn der Begriff "Kulturelle Außenpolitik" für eine besondere Ausprägung oder einen spezifischen Inhalt des Phänomens stünde. In der von der Enquête-Kommission vorgestellten Fassung besitzt er aber auch keine schärferen Konturen als der der auswärtigen Kulturpolitik.

58) Als einen "unfruchtbaren Streit um die Definition der Relation zwischen Politik und Kultur" bezeichnet B.C. Witte den Dissens zwischen der Regierung und dem Parlament. Obwohl für ihn "die Defekte beider Definitionen offenkundig" sind, bezieht er selber die Stellung der Exekutive (S. 37 f.).

59) M. Abelein, S. 175 m.w.N. Anm. 271; v.A. Bmge, S. 4).

gesetzt;[60] er soll auch hier beibehalten werden.

III Das Epitheton "auswärtig"

Da hier nicht die Kulturorganisationen schlechthin interessieren, bedarf es noch einiger Bemerkungen, was unter "auswärtig" zu verstehen ist.
Der Begriffsteil "auswärtig" bedingt denknotwendig einen abgeschlossenen Bereich. Dieses "Innerhalb" wird in unserem Zusammenhang regelmäßig mit dem Geltungsbereich einer nationalen Rechtsordnung gleichgesetzt. "Auswärtig" ist damit alles, was über die Grenzen des Staates als geschlossene Kompetenzeinheiten hinaus von Bedeutung für diesen Staat sein kann.

1. Auswärtige Gewalt

Im Unterschied zum innerstaatlichen Wirken des Staates, in dem er als die Gesamtheit aller eine oberste Autorität über die von ihm abhängigen Individuen ausübt, begegnet er im außenpolitischen Felde anderen Staaten auf dem Fuße der Gleichheit und Unabhängigkeit. Er kann nicht, wie im innerstaatlichen Bereich, mit einseitigen Weisungen, Gesetzen oder Verwaltungshandlungen operieren: Den Rahmen für den Verkehr mit Subjekten außerhalb des Geltungsbereiches seiner Rechtsordnung bietet das Völkerrecht. Für diesen Bereich des zwischenstaatlichen Geschehens ist der Begriff der "auswärtigen Angelegenheiten" geprägt worden. Es sind dies die "Rechtsbeziehungen eines Staates als unteilbarer Gesamtperson mit anderen Völkerrechtsträgern auf der Basis der Völkerrechtsordnung".[61]

60) Z.B. die historische Arbeit von K. Düwell; die soziologische Analyse von R.M. Emge; ferner M. Abelein, S. 104 ff.; P. Mikat und Th. Oppermann, Gutachten. - Lediglich das bereits 1956 erschienene Standardwerk des Schweizers C. Doka spricht von "Kultureller Außenpolitik".

61) So H. Mosler, S. 253. Wer über die auswärtigen Angelegenheiten entscheidet, also Inhaber der auswärtigen Gewalt ist, ist ein weiteres viel erörtertes Problem. Dazu H. Mosler a.a.O.; G.H. Reichel.

genausowenig wie jedes Handeln einer Privatperson rechtserheblich ist, ist auch nicht jede staatliche Aktivität mit Bezug auf das Ausland völkerrechtlich relevant. An dieser Relevanz scheiden sich die auswärtigen Angelegenheiten von der Außenpolitik,[62] oder, anders ausgedrückt, auswärtige Gewalt ist "völkerrechtlich wirksam gewordene Außenpolitik."[63]
Ob diese Völkerrechtsrelevanz bereits dann eintritt, wenn Akte von Organen vorgenommen werden, die zur Repräsentation des Staates berufen sind und die Absicht der Außenwirkung erkennbar hervortritt,[64] oder ob dieses subjektive Merkmal durch eine "objektive Völkerrechtserheblichkeit"[65] ersetzt werden muß, ist hier von keiner entscheidenden Bedeutung, da die Arbeit von der auswärtigen Kulturpolitik insgesamt ausgeht und nicht nur auf daraus resultierende Rechtsbeziehungen abstellt. Wichtig ist aber die Erkenntnis, daß dort, wo die auswärtige Kulturpolitik sich in Rechtsbeziehungen mit Subjekten außerhalb des eigenen Staates konkretisiert, der Bereich der auswärtigen Angelegenheiten tangiert wird; die Basis dieser Beziehungen ist folglich die Völkerrechtsordnung.

2. Teil der Außenpolitik

Oben wurde bereits der staatliche Charakter der Politik hervorgehoben.[66] Jetzt kann eine weitere Ergänzung erfolgen: Auswärtige Kulturpolitik ist Teil der Außenpolitik. Nach dem Krieg war es vor allem der Abgeordnete Dr. B. Martin, der diesen Zusammenhang betonte.[67] Heute dürfte sich diese Auffassung

62) G.H. Reichel, S. 24; H. Mosler, S. 254 f.

63) G.H. Reichel, S. 24.

64) So H. Mosler, S. 255.

65) So G.H. Reichel, S. 24.

66) II 1), siehe Seite 7.

67) Vgl. Bundestagsprotokolle 3. Legislaturperiode, 119. Sitzung, S. 6886. - Wo der Zusammenhang verneint wurde, war meist eine Identifizierung eines Typs der Kulturpolitik mit dem Phänomen als Ganzem Anlaß für den Versuch, die "Kultur" aus den Niederungen der Interessenpolitik herauszuhalten (vgl. oben, II 2 b), Seite 9).

allgemein durchgesetzt haben.[68] Mit dem Schlagwort der "dritten Säule der Außenpolitik" - ein von D. Sattler geprägter Begriff, der seit der Regierung Brandt/Scheel auch in offiziellen Erklärungen seinen Stammplatz innehat - wurde der Kulturpolitik in neuerer Zeit auch ein eigenständiger Bereich im Rahmen der Außenpolitik zuerkannt.[69]
Mit der Einräumung eines eigenständigen Bereiches im Rahmen der Außenpolitik wurde gleichzeitig die Voraussetzung für die Anerkennung eigener Methoden und Ziele der auswärtigen Kulturpolitik geschaffen, die sich nicht mehr an die traditionelle, machtorientierte Außenpolitik anlehnen müssen.[70] Viele der Vorbehalte gegen eine auswärtige Kulturpolitik können damit als überwunden betrachtet werden.
Auswärtige Kulturpolitik bleibt aber - wie jeder andere Teil jeder Außenpolitik - Interessenpolitik.[71]

3. Verschwimmen der Grenzen zwischen Außen- und Innenpolitik

Unser Jahrhundert, insbesondere die Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg, hat die Staaten von ihrem Selbstverständnis als "geschlossene Kompetenzeinheiten" - treffend durch den Begriff

68) Vgl. C. Doka, S. 15; R.M.Emge, S. 44; W. Ross (FAZ vom 13.12.1977); H. Hamm-Brücher, FAZ vom 17.1.1978, H. Arnold, Kulturexport ..., S. 11 ff.; R. Schlagintweit, S. 255 ff. Die Nachweise ließen sich beliebig vermehren. Von amtlichen Dokumenten sei hier verwiesen auf die Leitsätze des Auswärtigen Amtes (1970) (Nr. I 1), auf den Bericht der Enquête-Kommission (Nr. 14) und die Stellungnahme der Bundesregierung (insbes. Nr. 7.3.).

69) Zur Wandlung der auswärtigen Kulturpolitik insbes. B. Martin, Kultur als Politik und Politik als Kultur, S. 5 ff.; P. Mikat; D. Sattler, S. 13 ff.

70) Vgl. stellvertretend H. Arnold, S. 19.

71) Vgl. H. Arnold, S. 17: "Und es ist und bleibt das legitime Bestreben auswärtiger Kulturpolitik, die eigene Kultur im Interesse des eigenen Staates international wirksam werden zu lassen". Ob auch im "Interesse des Staates" kulturelle Manifestationen unterdrückt werden dürfen, bleibt dagegen eine kontroverse Frage.

der Souveränität gekennzeichnet - zu einer relativen Öffnung nach der internationalen Seite hingeführt. Das Reizwort der Weltinnenpolitik wurde geprägt.
Parallel dazu ist ein anderes Phänomen zu verzeichnen. Die Außenpolitik, früher im Zeichen der "Geheimdiplomatie" ein Reservat der Staatsspitze, vollzieht sich im Zeitalter der Demokratie und des Parlamentarismus immer mehr vor den Augen der heimatlichen Öffentlichkeit. Selbst lokale Wahlkämpfe werden unter dem Banner der Außenpolitik geführt. Dazu kommen die Presse und andere Massenmedien, die dank der modernen Technik den Bürger täglich mit Informationen über internationale Ereignisse überschütten.[72]
Die früher scharfen Grenzen zwischen Außen- und Innenpolitik beginnen sich zu verwischen.[73] Dieses Phänomen wirkt sich auf die auswärtige Kulturpolitik aus. Abhandlungen mit dem auf den ersten Blick paradoxen Titel "Auswärtige Kulturpolitik im Inland?"[74] sind die Folge. Es ist deshalb wichtig, daran zu denken, daß sich die Beziehungen eines Landes zu einem anderen nur zu einem Teil im Ausland abspielen. Der andere Teil vollzieht sich komplementär im Inland.[75] Auch hier spielt sich ja dauernd auswärtige Politik ab; sowohl die des eigenen Staates als auch die der anderen Mächte.[76] Für unsere Untersuchung

72) Vgl. zu diesen Aspekten R.M. Emge, S. 46 ff., und H. Hamm-Brücher, Wirtschaftsriese als Kulturgartenzwerg, in: Die Zeit vom 23.9.1977, S. 45. R.M. Emge weist zu Recht darauf hin, daß die Öffentlichkeit heute weit weniger das respektiert, "was noch die meisten demokratischen Regierungen respektiert haben und alle zu tun vorgeben: nämlich das Recht der Staaten, ihre inneren Angelegenheiten selbst und ohne Einmischung von außen zu regeln".

73) Dies festzustellen bedeutet aber nicht den "Versuch, eine unhaltbare Unterscheidung aufzuheben", wie er von E. Krippendorff unternommen wurde in seinem Artikel "Ist Außenpolitik A u ß e n politik?" (Sperrung im Original).

74) Vortrag von H. Arnold anläßlich der Jahrestagung des "Instituts für Auslandsbeziehungen" in Stuttgart am 13.10.1973, abgedruckt in Kulturexport als Politik?, S. 29 ff.

75) Vgl. den bezeichnenden Untertitel "Auswärtige Kulturpolitik beginnt zu Hause" des Aufsatzes von H. Hamm-Brücher, in: Die Zeit vom 23.9.1977.

76) R.M. Emge, S. 44.

folgt daraus, daß nicht nur diejenigen Organisationen zu beachten sind, die selber im Ausland tätig werden; darüber hinaus sind auch die Mittlerorganisationen zu beachten, die ihre Tätigkeit im Staatsgebiet der Bundesrepublik entfalten und hier ihren Beitrag zur auswärtigen Kulturpolitik leisten.

4. Exkurs: "Gastarbeiter"

Bislang wurde die Staatsgrenze als Anknüpfungspunkt dafür gewählt, was als "auswärtig" zu gelten habe. Dies ist sicher auch richtig, soweit fremde Staaten als "Interessenten"[77] der auswärtigen Kulturpolitik auftreten.
Die Millionen Gastarbeiter, die seit einigen Jahren in der Bundesrepublik wohnen, haben aber eine neue Frage aufgeworfen.[78] Sie sind weiterhin ein Teil des Staatsvolkes ihres Heimatlandes, des Staatsvolkes, das nach der hergebrachten Staatslehre ein konstitutives Element des Staates ist.[79] Sie sind zwar nicht Organe ihres Staates - ihr Handeln wird nicht ihrem Heimatland zugerechnet - , gleichwohl kann nicht geleugnet werden, daß ihr Verhältnis zum deutschen Staat auch unmittelbar Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen den Staaten hat.[80]

Ein allgemein anerkannter Grundsatz der auswärtigen Kulturpolitik ist es, daß nicht nur die Staaten als "Interessenten" gelten, sondern im Vordergrund "die Begegnung, die Verständigung, die Zusammenarbeit und der Austausch mit Menschen ande-

77) Zu dem Begriff und der Rolle der Nationen als Interessent vgl. R.M. Emge, S. 49 ff.

78) Dazu z.B. H. Arnold, Kulturexport ..., S. 36 ff.

79) Vgl. z.B. H. Krüger, S. 145 f. m.w.N.

80) Man denke an die Bedeutung, die für Spanien, Griechenland und die Türkei die freie Arbeitsplatzwahl ihrer Staatsangehörigen in der Bundesrepublik hat und die damit im Rahmen der EG-Verträge auftretenden Probleme.

rer Völker und Kulturen"[81] stehen soll.[82] So gesehen könnten die kulturellen Bemühungen um die Gastarbeiter in der Bundesrepublik Deutschland als Teil einer umfassenden "auswärtigen Kulturpolitik" gesehen werden. Konsequent hat daher die Enquête-Kommission das Gastarbeiterproblem in ihre Überlegungen miteinbezogen.[83]

Gleichzeitig muß aber anerkannt werden, daß die Gastarbeiter in dem Gebiet der Bundesrepublik leben und hier arbeiten. Ihr Leben spielt sich also in einem Bereich ab, der traditionell der Innenpolitik zugeordnet wird. Daß sich hier zwei Bereiche überscheiden, die sich nach hergebrachtem Vorverständnis ausschließen, bestätigt nur die eben getroffenen Erwägungen,[84] daß sich heute Außen- und Innenpolitk nicht mehr scharf trennen lassen. Welchem Bereich die Gastarbeiter "wirklich" zuzuordnen sind, ist müßig festzustellen und könnte an sich unbeantwortet bleiben, wären nicht an diese Unterscheidung Zuständigkeitsregelungen geknüpft. An dieser Stelle kann die Frage jedoch offen bleiben.

IV Grenzfall Entwicklungshilfe: Teil der auswärtigen Kulturpolitik?

1. Allgemeines

In den letzten Jahren ist die Entwicklungspolitik immer wei-

81) So H. Arnold, Kulturexport, S. 36.

82) Zu weiteren Interessenten vgl. die soziologische Analyse von R.M. Emge, insbes. S. 49 ff.

83) Vgl. Bericht der Enquête-Kommission Nr. 408 - 445 (S. 70 ff.); vgl. auch Abg. Kern im Bundestag, Stenogr. Berichte VII 16721 f.

Für die Enquête-Kommission ist die Anwesenheit von Gastarbeitern "insoweit von Bedeutung, als durch sie direkte gesellschaftliche und institutionelle Kontakte zwischen der Bundesrepublik Deutschland und anderen Staaten mit unterschiedlicher Entwicklung entstehen und gefördert werden. Daher sind ausländische Arbeitnehmer vor allem dann als Adressaten und Mittler der kulturellen Außenpolitik anzusehen, wenn sie nach mehrjährigem Aufenthalt in der Bundesrepublik in ihre Heimatländer zurückkehren ... Die ausländischen Arbeitnehmer und ihre Familien sind deshalb Zielgruppe der kulturellen Außenpolitik". Bericht der Enquête-Kommission Nr. 55, S. 15; vgl. auch Nr. 409 S. 70.

84) Vgl. oben 3) S. 15 f.

ter in das Bewußtsein der Öffentlichkeit getreten; parallel dazu kam die Inflation der wissenschaftlichen Arbeiten über dieses Thema. Wer hiervon eine Klärung der Begriffe, Ziele, Motive, Instrumente oder gar die Ausarbeitung eines allgemeingültigen Konzeptes erwartet, sieht sich rasch enttäuscht. Dies liegt nicht nur an der zugegebenermaßen sehr komplexen Materie. Verschiedene methodische Ansätze und ideologische Vorverständnisse haben ihren Teil dazu beigetragen, daß ein allgemeiner Konsens sich nicht hat bilden können.[85] Die Begriffsbestimmungen, die für sich in Anspruch nehmen können, alle oder möglichst viele Facetten der Entwicklungshilfe abzudekken, sind notwendigerweise sehr abstrakt gehalten;[86] zu abstrakt, um aus ihnen entscheidende Abgrenzungskriterien ableiten zu können.
Ein Ansatz für eine Antwort auf die hier interessierende Frage, ob Entwicklungshilfe ein integraler Teil der auswärtigen Kulturpolitik ist, könnten die Mittel und Instrumente sein, die für Ziele der Entwicklungspolitik eingesetzt werden.

2. Instrumente

Es ist heute weitgehend üblich, das Instrumentarium der Entwicklungshilfe in Kapitalhilfe einerseits und technische Hilfe andererseits einzuteilen.[87,88]

85) W. Böll, Auswärtige Kulturpolitik und Entwicklungspolitik, S. 49; vgl. auch H.G. Klein, S. 78 - 81, der an Hand umfangreicher Literatur (Anm. 5 - 8) einige Schwierigkeiten bei der Begriffsbestimmung hervorhebt.

86) Nach H.G. Klein (S. 78) impliziert z.B. der Begriff Entwicklungshilfe "ganz allgemein Leistungen an einen Bedürftigen zur Beeinflussung gegebener Verhältnisse, intentional in der Regel normativ, im Sinne ihrer Verbesserung gemeint." Für H.P. Schwarz (S. 723) ist Entwicklungshilfe "alle Maßnahmen, ... von denen erwartet wird, daß sie den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt von Entwicklungsländern fördern."

87) Vgl. etwa G. Grohs: Entwicklungspolitik, in: Evangelisches Staatslexikon, sp. 556; D. Kebschull, S. 77 ff.; H.P. Schwarz, S. 735, H.G. Klein, S. 117 ff. (m.w.N.Anm. 1

a. Der Bereich der Kapitalhilfe umfaßt die Maßnahmen, durch die den Entwicklungsländern materielle Ressourcen (Kapital) zugeführt werden, darauf ausgerichtet, dort Kapitalquellen und Produktionsmöglichkeiten zu mobilisieren. Dabei wird bewußt zugunsten des Empfängerlandes von den herrschenden Marktkonditionen abgewichen, sei es durch zinsgünstige Kredite oder durch "verlorene" Zuschüsse.

b. Unter technischer Hilfe wird "die Vermittlung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Erfahrungen aller Wissensgebiete"[89] verstanden. Ihr Ziel ist "Ausbildung im weitesten Sinne".[90]

c. Die Zuordnung einer Maßnahme zu einem der genannten entlungspolitischen Instrumente ist in der Praxis nicht immer leicht zu vollziehen.[91] Ihre inhaltliche Bestimmung ist oft recht vage. Der Begriff technische Hilfe z.B. verengt sich erheblich, wenn man darunter nur den Einsatz von Fachkräften zur Wissensvermittlung und die Vergabe von Stipendien aller Art zu Aus- und Fortbildung, Besuch von Seminaren und Kursen etc. versteht,[92] aber die zur Wissensvermittlung notwendigen Finanzmittel ausklammert. Er gewinnt an Umfang, wenn alle personelle Hilfe - also auch die Tätigkeit derjenigen, die kein Wissen vermitteln, sondern nur einzelne Dienstleistungen vollbringen - in ihm aufgenommen wird.[93] Die Bundesregierung[94] möchte darüber hinaus alle Leistungen, die zur Verbesserung der unmittelbaren menschlichen Lebensbedingungen beitragen,

88) Neben diese klassischen Instrumente werden teilweise noch andere gestellt, insbesondere die Handelshilfe (so z.B. D. Kebschull, S. 84 ff.). Entwicklungshilfemaßnahmen auf diesen Gebieten lassen sich jedoch einem der klassischen Instrumente zuordnen (H.G. Klein S. 117 f.), so daß auf den Begriff Handelshilfe und weitere Unterformen hier verzichtet werden kann.

89) J.J. Schnieders in: H.P. Schwarz, Die westdeutsche Entwicklungshilfe, S. 725.

90) D. Kebschull, S. 81.

91) Vgl. Beispiele bei H.G. Klein, S. 120 ff.

92) Dazu und zum folgenden: H.G. Klein, S. 122 ff.

93) So etwa E. Eppler, S. 76.

94) Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Neue Grundsätze für technische Hilfe, 1974.

der technischen Hilfe zuordnen, also auch jene Maßnahmen und Mittel, die menschliche Grundbedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Gesundheit befriedigen sollen.
Gänzlich verliert der Begriff seine Konturen, wenn alles, was nicht der Kapitalhilfe zugerechnet wird, technische Hilfe sein soll.

d. Hier kann und soll nicht versucht werden, die Grenzen des Begriffs technische Hilfe genau festzulegen. Dies würde den Rahmen dieser Arbeit völlig sprengen. Dabei bleibt zweifelhaft, ob ein derart festgelegter Begriff für die hier gestellte Frage von großem Erkenntniswert wäre.
Eines erscheint jedoch noch bemerkenswert: Ein stetig anwachsender Teil der technischen Hilfe wird durch internationale Organisationen geleistet.[95] Hier zeigt sich, daß die Übertragung von Wissen aus Industrieländern in Entwicklungsländer - der Transfer von Staat zu Staat - nur ein Teilaspekt der technischen Hilfe ist. Treffender ist, nicht auf den Transfer von Land zu Land abzustellen, sondern auf die interpersonellen Beziehungen, im Sinne der Vermittlung von Wissen von einer Person an eine andere. Die Übertragung von Wissen ist weniger räumlich aufzufassen, sondern im Sinn einer "potentiellen Leistungsverbesserung von Personen durch Steigerung ihres Wissensstandes, also Aus- und Fortbildung im weitesten Sinne und ohne Beschränkung der Art und Weise, in der sie sich vollzieht".[96]
Schlagwortartig überspitzt könnte gesagt werden: Ziel und Mittelpunkt der technischen Hilfe ist der Mensch, der nicht den "Segen" einer Ausbildung erfahren hat, wie sie in technisch entwickelten Ländern als vorbildlich empfunden wird.

3. Erste Folgerungen

Aus diesen wenigen Bemerkungen kann bereits ein erster Schluß

95) Vgl. H.P. Schwarz, S. 725.
96) H.G. Klein, S. 119.

zu dem Verhältnis der auswärtigen Kulturpolitik zur Entwicklungshilfe gezogen werden.
Kultur wird immer in Beziehung zu einzelnen Menschengruppen oder darüber hinaus - bei dem in den Sozialwissenschaften heute dominierenden umfassenden Kulturbegriff[97] - zur ganzen Menschheit gesetzt. Im juristischen Bereich wird unter "kulturellen Angelegenheiten" diejenige Sphäre verstanden, "in welcher der Staat mit der Welt des Geistes" "eine besonders enge Verbindung eingeht".[98] Der reine Kapitaltransfer kann hierunter nicht eingeordnet werden. Zwar hat auch die Kapitalhilfe ihren Bezug zu den einzelnen Menschen,[99] die Zielrichtung ist jedoch eine andere: es geht primär um die Bildung und Nutzung von Realkapital. Davon wird mittelbar auch der Mensch betroffen, der dazu beitragen soll, dieses Ziel zu erreichen - im Guten: z.B. neue Arbeitsplätze, wie auch im Schlechten: z.B. neue Abhängigkeiten, Zerstörung hergebrachter Gesellschaftsstrukturen, etc.
Kurz: Der "schnöde Mammon" ist per se kein Kulturträger. Der Bereich der Kapitalhilfe kann daher aus den weiteren Betrachtungen weitestgehend ausgeklammert werden.

4. Bisherige Abgrenzungen

In der bisherigen Diskussion ist das Verhältnis von auswärtiger Kulturpolitik und Entwicklungshilfepolitik kaum erörtert worden. Meist wird nur die Tätigkeit eines Kreises beleuchtet, ohne auf mögliche Berührungen oder Überschneidungen mit dem anderen einzugehen.

a. Eingehend mit der Problematik befaßt sich W. Böll.[100] Seine Position kann als extrem angesehen werden, versucht er doch, die Entwicklungspolitik als eine Antipode der Außenpolitik auf-

97) Vgl. R.M. Emge, S. 22.

98) Th. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 8 m.v.N. Anm. 8.

99) Vgl. etwa E. Eppler, S. 33 ff.

100) Auswärtige Kulturpolitik und Entwicklungspolitik, S. 49 ff.

zuzeichnen.[101] W. Böll geht bei seiner Gegenüberstellung der "traditionsreichen auswärtigen Kulturpolitik" und der "wehren Entwicklungspolitik" von der "Frage nach Aufgaben und Zielen angesichts der Weltlage" aus.[102] Die Entwicklungspolitik wird als notwendigerweise Konflikte erzeugende "politische Innovationsaufgabe" verstanden, geeignet, "Hemmnisse, Privilegien und einseitige Abhängigkeiten aus dem Wege zu räumen, von denen Weltpolitik, Weltwirtschaft und die kulturellen Beziehungen noch bestimmt sind."[103] Bei der für W. Böll zentralen, "letztlich kulturellen Fragestellung nach brauchbaren Normen und Mustern für das Zusammenleben"[104] auf der Erde wird der auswärtigen Kulturpolitik eine "eher konservierende" Rolle zugedacht. Dabei soll die auswärtige Kulturpolitik Wegbereiter für die Entwicklungspolitik sein und diese "flankierend" unterstützen. Andererseits könnten auch entwicklungspolitische Maßnahmen das Beziehungsfeld für kulturelle Kontakte erweitern.
Der Aufsatz von W. Böll spiegelt einen Anfang der 70er Jahre weit verbreiteten Reformeifer wider. Die Entwicklungspolitik soll "Triebkraft von Veränderungen"[105] für eine neue, gerechtere Welt sein. Gerichtet auf die Bewältigung der Probleme, die jetzt mit dem Schlagwort Nord-Süd-Verhältnis zusammengefaßt werden, soll die Entwicklungspolitik bei der Durchsetzung ihrer anspruchsvollen Ziele die Mängel und Unzulänglichkeiten der hergebrachten auswärtigen Kulturpolitik und der Außenpolitik schlechthin vermeiden.[106]

b. Viele Aussagen offenbaren mehr über das Vorverständnis des Autors und über das von ihm politisch Erwünschte als über das (wirkliche) Verhältnis zwischen Entwicklungspolitik und aus-

101) "Außenpolitik muß als Friedenspolitik auf gutes Einvernehmen mit allen Staaten, Regierungen und Systemen, wie sie gerade sind, bedacht sein. Entwicklungspolitik aber deckt Widersprüche auf", S. 53.

102) S. 49 f.

103) S. 53.

104) S. 54.

105) S. 53.

wärtigen Kulturbeziehungen.
Versucht man, diese Aussagen beiseite zu lassen, so bleibt ein Modell von zwei getrennten Aktionskreisen, die sich da berühren, wo entwicklungspolitische Maßnahmen das Bezugsfeld für kulturelle Kontakte erweitern oder Einrichtungen der Kulturarbeit entwicklungspolitischen Vorhaben als Stützpunkt dienen.[107]
Ziel beider Aktionskreise bleibt letztlich die Erarbeitung von brauchbaren Normen und Mustern für das Zusammenleben auf der Erde. Dies ist eine Aufgabe, die als letztlich kulturelle Fragestellung bezeichnet wird.

5. Kriterien einer Abgrenzung

a. Maßgeblichen Einfluß auf die Diskussion über die Abgrenzung der Entwicklungspolitik hat schon immer die Frage nach der Zuständigkeit gehabt.
Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) wurde erst 1961 gegründet. Als Neuling im Kabinett mußte es seine Gleichstellung gegenüber den traditionellen Ressorts mühsam erkämpfen. Erst nach Jahren konnten die notwendigen Kompetenzen von anderen Ministerien übertragen werden, um eine effizientere Arbeit zu ermöglichen.[108] Auch in jüngster Zeit ist das BMZ immer wieder in das Kreuzfeuer der Kritik geraten.
Es ist daher verständlich, daß man gerade im BMZ fast elfer-

106) Wenn z.B. bei den Ansatzmöglichkeiten der Entwicklungshilfe im Vergleich zu denen des Kulturaustausches von "Projekten, die Teil einer am Bedürfnis der Partner orientierten Gesamtplanung" (S. 55) die Rede ist, impliziert dies mittelbar, der Kulturaustausch erfolge ohne übergreifende Planung und ohne Beachtung der Belange des Partners. In dieser Beziehung war Kritik sicher nicht immer unberechtigt. Hier bleibt aber die naheliegende Frage offen, ob es nicht besser gewesen wäre, an Stelle der Einführung der neuen Entwicklungspolitik die Mängel in der bisherigen Außenpolitik zu beheben.

107) S. 56.

108) Vgl. u.a. D. Kebschul, S. 92 f., H.P. Schwarz, S. 725, Enquête-Kommission Nr. 129 (S. 27).

süchtig über seine Kompetenzen gewacht hat.[109] So war es lange stillschweigende Übereinkunft, den Begriff "Kultur" in der Entwicklungspolitik möglichst zu vermeiden und eher von Wissenschaft, Bildung und konkreten Maßnahmen zu sprechen, da das Wort "Kultur" eine Zuständigkeitsvermutung für die Kulturabteilung des Auswärtigen Amtes begünstigte.[110] Dieses Zuständigkeitsdenken hat den Blick auf durchgeführte Maßnahmen und die angestrebten Ziele oft verzerrt.[111]

b. Neben der Zuständigkeit könnte der Ansatz im Bundeshaushalt ein weiteres Unterscheidungsmerkmal sein. Der größte Teil der Ausgaben im Bereich der auswärtigen Kulturpolitik wird über den Einzelplan 05 des Auswärtigen Amtes finanziert. Die Untersuchung der Enquête-Kommission[112] hat aber in weiteren 13 Einzelplänen Ansätze für Ausgaben gefunden, die unmittelbar der Pflege der auswärtigen Kulturbeziehungen dienen. Geht man davon aus, daß alle Ansätze des Einzelplanes 23 (Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit) der Entwicklungspolitik (einschließlich Kapitalhilfe) zu dienen bestimmt sind, so ist interessant, daß nach Auffassung der Enquête-Kommission der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den kulturrelevanten Ausgaben an zweiter Stelle unter den Bundesressorts steht.[113] Zwar habe das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit auf einen Unterschied zwischen auswärtiger Kulturpolitik und entwicklungspolitischer Bildungshilfe hingewiesen, die Kommission sei aber gleichwohl der Ansicht, daß die "kulturrelevanten Ausgaben des Einzelplanes 23 wesentlicher Bestandteil der Ausgaben der auswärtigen Kultur-

109) Bezeichnenderweise beruft sich W. Böll auf seine Arbeit in der entwicklungspolitischen Administration, S. 49; vgl. auch Enquête-Kommission Nr. 471 (S. 79).

110) W. Böll, S. 65.

111) Auch die Enquête-Kommission kommt bei ihrer Erörterung über kulturelle Außenpolitik und Entwicklungspolitik über Fragen der Zuständigkeit nicht hinaus, vgl. Nr. 127-131 (S.27)

112) Vgl. Nr. 462 ff. (S. 78 ff.).

113) Nr. 471. Für das Jahr 1974 beträgt der Anteil des BMZ 28,96 %, vgl. Anlage I (S. 86).

politik sind".[114]
Bei der Aufstellung einer funktionalen Haushaltsübersicht über die Ausgaben der auswärtigen Kulturpolitik bezeichnet die Enquête-Kommission als größten Posten die Entwicklungshilfe.[115] Auch hier wird also Entwicklungshilfe als integraler Bestandteil der auswärtigen Kulturpolitik aufgefaßt.

c. Allein die mehr formellen Kriterien der Zuständigkeit und - nur unzureichend realisiert - des Haushaltsansatzes rechtfertigen es nicht, den Bereich der technischen Hilfe aus der auswärtigen Kulturpolitik auszugliedern. Diesen formellen Aspekten sollte nur dann Gewicht beigemessen werden, wenn sie Ergebnisse bestätigen, die an Hand von materiellen Kriterien gewonnen werden.
Oben[116] wurde bereits versucht, die gängigen Begriffe von Kultur bzw. auswärtiger Kulturpolitik darzustellen. Dabei wurde der umfassende Kulturbegriff als heute maßgebend bezeichnet. Nimmt man ihn ernst, so umfaßt er zwangsläufig auch den Bereich der technischen Hilfe in der Entwicklungspolitik.
Als ein wesentlicher Teil der technischen Hilfe wird die Bildungshilfe anerkannt.[117] Bildung ist aber einer der Hauptbereiche kultureller Angelegenheiten schlechthin.[118]

Es mag dahinstehen, inwieweit der Bildungshilfe im Rahmen der technischen Hilfe überhaupt ein eigener, sinnvoll abgrenzbarer Bereich zukommt. Auch über den Bereich der Bildungshilfe hinaus[119] ist nämlich die technische Hilfe in der Entwicklungshilfepolitik als ein Teil der auswärtigen Kulturpolitik anzusehen. Denn Ziel der technischen Hilfe ist - in wirtschaftlicher Ter-

114) Nr. 471 (S. 79).

115) Sachgruppe 28 mit 28,99 % im Jahre 1974 (S. 968).

116) Vgl. oben I, 1,2; III.

117) Vgl. z.B. H.P. Schwarz, S. 753; E. Eppler, S. 79; D. Kebschull, S. 88 ff.

118) Vgl. Th. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 6,29 f.

119) Für die Einbeziehung der Bildung in die auswärtige Kulturpolitik "i.w.S." etwa R. Schlagintweit, S. 256; W. Rudolf, Mittlerorganisationen, S. 144.

minologie - die Bildung und Nutzung von Humankapital, wobei besonders auf die Anhebung des Wissensstandes und Anwendung des Wissens abgestellt wird.[120] Läßt man ökonomische Aspekte beiseite, bleibt die Ausbildung der Menschen im weitesten Sinne als Ziel.[121] Die Ausbildung von Menschen ist aber seit jeher eine kulturelle Angelegenheit und kann auch heute nicht anders eingestuft werden.

d. Der eben gebrauchte Terminus "Humankapital" verweist auf ein weiteres Merkmal der technischen Hilfe: Die Ausbildung von Menschen in unterentwickelten Gebieten erfolgt nicht als Selbstzweck. Ein ganzes Bündel von Motiven, meist ökonomischer[122] oder politischer Art, steht dahinter. Diese Zweckgebundenheit der technischen Hilfe scheidet sie aber nicht aus dem Bereich der kulturellen Angelegenheiten aus. Vielmehr steht die auswärtige Kulturpolitik immer im Dienste bestimmter Interessen.[123] Der Streit wird nur darum geführt, welche Interessen legitimerweise verfolgt werden dürfen.
Weil mit Entwicklungshilfe verschiedene Ziele verfolgt werden können und weil Handlungen, die auf ein bestimmtes Ziel hin konzipiert werden, durchaus mehrere, verschiedene Effekte haben können, ist es besonders schwer, den "Erfolg" einer Maßnahme zu messen - zumal einheitliche Maßstäbe nicht ersichtlich sind.[124] Es ist daher nicht verwunderlich, daß heute extreme Meinungsverschiedenheiten über die Entwicklungshilfe bestehen. Sie reichen vom Beitrag zur Überwindung von Armut, Rückständigkeit und Abhängigkeit bis hin zu Neokolonialismus

120) H.G. Klein, S. 125.

121) D. Kebschull, S. 81.

122) Beispielhaft etwa D. Kebschul, S. 88: "Ohne eine Bevölkerung, die Lesen und Schreiben kann, gibt es kein Arbeitspotential, das die exportfähigen Güter herstellen kann." Insgesamt zu der Zielsetzung der Entwicklungshilfe D. Kebschull, S. 56 ff.; H.F. Schwarz, S. 727.

123) Vgl. etwa R.M. Emge, S. 120; H. Arnold, S. 19; M. Abelein: Grundfragen, S. 753 f.

124) Vgl. z.B. D. Dankwortt, Ziele und Planung, S. 6.

und Neoimperialismus.[125]
Aber auch hier hat die technische Hilfe keine Sonderstellung. Eine parallele Diskussion findet ebenso über die auswärtigen Kulturbeziehungen statt. Partnerschaftlicher Kulturaustausch wird dabei als Gegensatz zu der jetzt als Negativbegriff empfundenen Kulturpropaganda gepriesen.[126]

e. Zusammenfassend kann daher für das Verhältnis von Entwicklungspolitik und auswärtiger Kulturbeziehung das Modell der zwei sich schneidenden, teilweise deckungsgleichen Kreise bemüht werden. Entwicklungshilfepolitik ist, soweit sie technische Hilfe leistet, auch auswärtige Kulturpolitik. Die reine Kapitalhilfe dagegen fällt nicht mehr in den Bereich der auswärtigen Kulturpolitik.
In neuerer Zeit wird der Begriff auswärtige Kulturpolitik jedoch auch neben dem der Wissenschaftspolitik, der Bildungspolitik, der technischen und kulturellen Zusammenarbeit gebraucht.[127] Dabei ist nicht ersichtlich, ob diese Begriffe nur Erläuterungen und Beispiele für den Oberbegriff auswärtige Kulturpolitik sein sollen. Näher liegt es jedoch, daß hier wieder auf einen engen, im wesentlichen auf Bildende Künste und Deutsche Sprache reduzierten Kulturbegriff zurückgegriffen wird,[128] der sich jedoch für unsere Zwecke bereits als un-

125) Zu den Wirkungen der Entwicklungshilfe allgemein H.G. Klein, S. 132, der sich insbesondere mit dem Prinzip der Nichteinmischung in Innere Angelegenheiten anderer Länder (S. 139 ff.) und den Imperialistischen Gehalten der Entwicklungspolitik auseinandersetzt. Zu letzteren auch E. Eppler, S. 124 ff.

126) Vgl. bereits oben II 2.b., Seite 9, Anm. 47 ff. Zu soziologischen Aspekten des Problems R.M. Emge, insbesondere IV. und V. Kapitel, S. 105 ff., 140 ff.

127) Vgl. etwa Enquête-Kommission Nr. 30, S. 101: "Notwendigkeit der Koordination kultureller, wissenschaftlicher und technischer Zusammenarbeit" oder D. Danckwortt: "Ziele und Planung ... in den Bereichen der Auswärtigen Kulturpolitik, Wissenschaftspolitik und Entwicklungspolitik", insbes. S. 4.

128) Anders jedoch auch D. Krieghoff, der in seiner Bibliographie "Die Zuwendungsempfänger auf dem Gebiet der Auswärtigen Kulturpolitik" Literatur über Entwicklungshilfe mit aufgenommen hat. In dem vom IfA herausgegebenen Vademecum der Auslandskulturarbeit sind wesentliche Informationen über Träger der Bildungs- und Wissenschaftshilfe aufgenommen, die Grenzen eines solchen Versuches jedoch besonders angesprochen (S. 6 f.).

geeignet herausgestellt hat (vgl. oben I, 3).

V Die auswärtige Kulturpolitik als staatliche Aufgabe

1. Bedeutung

Ein Bezug zum Staat wurde bereits hergestellt, als oben[129] die Politik als eine solche des Staates bezeichnet wurde. Dieser Bezug gewinnt an Tragweite, wenn man die auswärtige Kulturpolitik als eine staatliche Aufgabe[130] bezeichnen kann. Diese juristische Qualifikation hat rechtliche Bedeutung bei der Bestimmung der Schranken staatlicher Aktivität,[131] in dem hier vorliegenden Kontext also bei der Frage nach den Grenzen der staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Mittlerorganisationen. Weiter von Bedeutung ist sie im Zusammenhang mit Artikel 30 Grundgesetz und der darin bestimmten Aufteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Ländern.[132]

2. Kriterien einer staatlichen Aufgabe

Traditionell zählen zu den staatlichen Aufgaben vor allem die Tätigkeiten des Staates, die mit dem Einsatz von Befehl und Zwang erfolgen. Sie stellten früher im wesentlichen die Gesamtheit der staatlichen Aktivität dar. Heute handelt der Staat immer seltener als "Obrigkeit". "Die dem Umfang und Gewicht nach bedeutendsten staatlichen Tätigkeiten stellen überwiegend in einem weiteren Sinne "Dienstleistungen" für den Bürger dar".[133] An Stelle von Befehl und Zwang treten in zunehmendem Maße An-

129) II, 1 (S. 7).

130) Zu der stets zu beachtenden Unterscheidung des Rechtsbegriffs "staatliche Aufgabe" und dem "eher soziologisch deskriptiven Begriff der 'öffentlichen' Aufgabe" (Th. Oppermann, Gutachten, S. 9) vgl. W. Martens, S. 117 ff., 131 ff., 134; H.P. Bull, S. 47 ff.; Th. Oppermann, Finanzkontrolle, S. 26 ff., M. Krauzberger, S. 106 f.

131) Vgl. H.P. Bull, S. 7 ff.

132) H.P. Bull, S. 11; vgl. auch Th. Oppermann, Gutachten, S. 9

133) H.P. Bull, S. 422 f.

reiz und Belohnung (oder Abschreckung und Nachteil). Damit geht eine Gewichtsverlagerung von der vornehmlich reaktiven zur vorsorgenden Staatstätigkeit einher.[134] Diese Entwicklung ist auch für die Bestimmung der staatlichen Aufgaben von Bedeutung geworden.
In seinem "Fernsehurteil"[135] hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß eine öffentliche[136] zur staatlichen Aufgabe werde, "wenn sich der Staat mit dieser Aufgabe in irgend einer Form befaßt".[137] Diese Formulierung ist wiederholt auf Kritik gestoßen,[138] insbesondere werden noch weitere juristisch relevante Abgrenzugskriterien gefordert. Ein Eingehen auf die damit aufgeworfenen Probleme erübrigt sich aber im Rahmen dieser Arbeit, wenn die auswärtige Kulturpolitik in allen ihren Aspekten eindeutig als Staatsaufgabe zu bezeichnen ist.

3. Schwerpunkt Kultur

"Kultur ist als Staatszweck heute nicht mehr bestritten".[139] Der Staat wird zwar in der Regel kulturelle Leistungen nicht selber erbringen. Seine Aufgabe als Garant für den persönlichen Freiraum, der die schöpferische Aufgabe erst ermöglicht, wird in

134) H.P. Bull a.a.O.

135) BVerfGE 12, S. 205.

136) Unter "öffentlicher Aufgabe" versteht man solche Angelegenheiten, "deren Besorgung im öffentlichen Interesse liegt" (W. Martens, S. 99), es sind Angelegenheiten, "die unabhängig von der Individualität der Menschen und über ihre individuelle Beziehungen hinaus allen Angehörigen eines Volkes potentiell oder gar aktuell gemein sind" (Wolff-Bachoff I § 2 II b, 1 (S. 10 f.). Zum juristischen Wert eines solchen Begriffes vgl. die in Anm. 130 genannten Autoren.

137) BVerfGE 12, S. 205 (243).

138) Stellvertretend H.P. Bull, S. 105 f. m.w.N. Anm. 55 ff.; W. Martens, S. 119 f. m.w.N. Anm. 242.

139) M. Abelein, Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches ..., S. 228.

der Gegenwart jedoch nicht mehr in Frage gestellt.[140] Allgemein anerkannt ist heute auch, daß es Aufgabe des Staates ist, die Kultur zu fördern;[141] in einigen Länderverfassungen ist dies ausdrücklich aufgenommen.[142]

4. Schwerpunkt auswärtige Angelegenheiten

Erörtert werden die staatlichen Aufgaben regelmäßig im Blick auf das Inland. Entscheidend dafür dürften die Gründe sein, die die Staatsrechtler bisher zum Aufgreifen des Themas bewogen:[143] Ihr Interesse galt herkömmlicherweise mehr der Beschränkung staatlicher Aktivität, dem Schutz des Staates gegen Ausgaben ohne öffentlichen Zweck und des Einzelnen gegen Eingriffe in seinen Bereich, sowie den Staatsaufgaben als Ausgangspunkt für die Konstituierung unterschiedlicher Gewalten und der Abgrenzung im föderalen System.[144]
Die hiermit verbundenen Fragen sind notwendig auf das räumliche Gebiet beschränkt, in dem der Staat seine uneingeschränkte Staatsgewalt entfalten kann.
Demgegenüber bewegen sich die Probleme der auswärtigen Angelegenheiten[145] auf einer anderen Ebene. Die Pflege des Kontakts zwischen Staaten geschieht auf der Basis der Völkerrechtsordnung. Hier stehen sich die Staaten als gleichberechtigte Subjekte gegenüber. Das Auftreten in der Völkergemeinschaft als Staat bedingt zwingend, daß auswärtige Angelegenheiten auch

140) Stellvertretend M. Abelein, Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches ..., S. 229 f.; zum Verhältnis Kultur und Politik vgl. oben, II 2 S. 8 f.

141) Z.B. Th. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 255 f.; M. Abelein, Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches ..., S. 231 f.; H.P. Bull, S. 304, jeweils m.w.N.

142) Bayern: Art. 3, 83, 140; Bremen: Art. 11 Abs. 2; Niedersachsen: Art. 56; Nordrhein-Westfalen: Art. 18 Abs. 1; Rheinland-Pfalz: Art. 40 Abs. 1; Saarland: Art. 34 Abs. 1 und 3; sowie Schleswig-Holstein: Art. 7 Abs. 1. Vgl. des weiteren BVerfGE 10, 20 (36 f.); 12, 205 (289) "kulturelle Angelegenheiten" als Staatsaufgaben.

143) Auch die Lehrbücher des Verwaltungsrechts behandeln das Recht der öffentlichen Verwaltung im funktionellen Sinne mit der Einschränkung auf die innere Staatsverwaltung. Stellvertretend Wolff-Bachoff, I § 2 V, insbes. c (S. 17)

144) Vgl. etwa Hesse, § 13 V 1 ; H.P. Bull, S. 7 ff., 11 ff.

145) Dazu oben III S. 13 f.

in jedem einzelnen Staat als Aufgabe des Staates anerkannt werden.[146]
Dementsprechend sind auch im Grundgesetz Normen enthalten, die die auswärtigen Angelegenheiten als staatliche Aufgabe ausweisen.[147] Artikel 32 Absatz 1 Grundgesetz bestimmt, daß die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes ist. Nach Artikel 73 Nr. 1 Grundgesetz hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die auswärtigen Angelegenheiten. In diesem Zusammenhang kann auch Artikel 87 Absatz 1 Grundgesetz genannt werden. Der Auswärtige Dienst, der mit der Besorgung der äußeren Angelegenheiten des Staates betraut ist, wird nach dieser Norm in bundeseigener Verwaltung geführt.

5. Zwischenergebnis

Diese Betrachtungen zeigen, daß die auswärtige Kulturpolitik sowohl bei der Betonung der Kultur als auch im Sinne der "dritten Säule" der Außenpolitik eindeutig eine staatliche Aufgabe ist.[148,149]
Ist die auswärtige Kulturpolitik eine staatliche Aufgabe, so wäre es voreilig, daraus eine Verpflichtung des Staates zu

146) H.P. Bull zählt die "Außenvertretung und Selbstschutz des Staates" zu den "klassischen" Staatsaufgaben (S. 102), nähere Ausführungen finden sich aber nur zur äußeren Sicherheit (S. 356 ff.).

147) Daß auch Kompetenzbestimmungen zur konkreten Bestimmung der Staatsaufgaben heranzuziehen sind, hat H.P. Bull S. 132 ff. m.w.N.) eingehend dargelegt.

148) So auch Th. Oppermann, Gutachten, S. 10; für W. Rudolf ist die Frage, ob die Mittlerorganisationen Staatsaufgaben wahrnehmen, "jedenfalls für die aus öffentlichen Haushalten finanzierten Funktionen weitgehend zu bejahen", Mittlerorganisationen, S. 146.

149) Auf einer Gleichsetzung der Begriffe öffentliche und staatliche Aufgaben dürfte es beruhen, wenn H.P. Schwarz ausführt (Die Bundesregierung..., S. 48), in Fragen der auswärtigen Kulturpolitik erweise es sich als praktisch, "auch öffentliche Aufgaben durch halbstaatliche oder sogar privatrechtlich organisierte Institutionen wahrnehmen zu lassen". Zur Unterscheidung der Begriffe oben Anm. 130, S. 29

folgern, sie in eigener Regie betreiben zu müssen. Ein Blick in die Verfassungswirklichkeit zeigt, daß das Gegenteil die Regel ist.[150]

Es wird aber auch nach den Konsequenzen zu fragen sein, die die Erfüllung staatlicher Aufgaben durch die Mittlerorganisationen auf deren rechtliche und organisatorische Ausgestaltung haben.[151]

150) Dazu nächstes Kapitel, S. 34 ff.

151) Dazu übernächstes Kapital, S. 53 ff.

B Träger auswärtiger Kulturbeziehungen

I Die Mittlerorganisationen

Untersucht man die vielen Aktivitäten der auswärtigen Kulturpolitik und die darüber erschienenen Veröffentlichungen unter dem Gesichtspunkt der Zuständigkeit, so findet man ein auf den ersten Blick befremdliches Bild vor. Der überwiegende Teil der praktischen Auslandskulturarbeit wird nicht durch das Auswärtige Amt (Kulturabteilung) und seine Auslandsdienststellen geleistet, sondern durch eine Reihe von Institutionen, für die sich der Begriff "Mittlerorganisationen" eingebürgert hat. Befremdend wirkt dies Bild aber vor allem, weil trotz umfangreichen Schrifttums bislang der Versuch noch nicht unternommen wurde, diese Mittlerorganisationen juristisch zu beschreiben, das für sie Charakteristische herauszuarbeiten und damit die Möglichkeit zu haben, feststellen zu können, ob es sich um eine eigenständige Erscheinung handelt oder ob z.B. unter neuem Namen Althergebrachtes weiterwirkt.

1. Bis zu den frühen siebziger Jahren

Obwohl das Phänomen der Wahrnehmung kultureller Aufgaben im Ausland durch nicht zur Staatsverwaltung zählende Institutionen schon seit den Anfängen der deutschen auswärtigen Kulturpolitik bekannt ist,[1] taucht der Begriff Mittlerorganisationen erst recht spät auf.
Dem 1956 herausgegebenen Standardwerk von C. Doka "Kulturelle Außenpolitik"[2] ist er fremd. H. Becker gebraucht in seiner Untersuchung "Außenpolitik und Kulturpolitik"[3] aus dem Jahre 1961 den englischen Terminus "nongovernmental agencies". Noch Mitte der 60er Jahre wurden mit dem Begriff Mittlerorganisationen

1) Vgl. K. Düwell, S. 106 ff., 170 ff.; M. Abelein, Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches ..., S. 116 f.; H. Arnold, Probleme der Mittler, in: Kulturexport als Politik, S. 74.

2) Kulturelle Außenpolitik, 1956.

3) Jetzt veröffentlicht in "Quantität und Qualität", Grundfragen der Bildungspolitik 1962.

keine bestimmten Institutionen identifiziert.[4] R.M. Emge[5] benutzt in seiner umfassenden soziologischen Untersuchung die Begriffe "Sonderorganisationen" bzw. "Repräsentative, spezialisierte Organisationen".[6] Auch die verfassungs- bzw. verwaltungsrechtlichen Arbeiten[7] der sechziger Jahre kennen den Begriff Mittlerorganisationen nicht.
Unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten befaßt sich H. Peisert als einer der ersten mit den Mittlerorganisationen,[8] die 1970 in den "Leitsätzen für die auswärtige Kulturpolitik" Eingang in regierungsamtliche Dokumente gefunden hatten.[9]

Während einzelne Organisationen schon in den 60er Jahren Erwähnung im Bundeshaushaltsplan finden,[10] ersetzt der Sammelbegriff Mittlerorganisationen erst 1973[11] die bis dahin gebrauchte Umschreibung als "Organisationen, die für das Auswärtige Amt Kulturaufgaben erfüllen."[12]

4) So gebraucht z.B. K. Frey 1965 den Begriff noch im ursprünglichen Sinne vom Vermittler, wenn er ausführt (S. 58), "Mittler" des (bilateralen) Austausches seien vor allem "die diplomatischen Vertretungen, ... sowie die Begegnungsinstitute und Gesellschaften zur Förderung des Austausches (beispielsweise auf deutscher Seite der DAAD, das GI)".

5) Auswärtige Kulturpolitik, 1965.

6) S. 89 ff.

7) Th. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, 1969, spricht von "der Rechtsform nach privaten Einrichtungen" bzw. "nicht staatliche Einrichtungen" (S. 615 f.); M. Abelein, Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches ..., erwähnt ganz allgemein die "Kulturinstitute", zu denen er insbesondere auch die deutsch-ausländischen Kulturinstitute rechnet (S. 141).

8) Die auswärtige Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Sozialwissenschaftliche Analysen und Planungsmodelle (Frühjahr 1971), S. 90 f. (Zitat nach der Ausgabe von 1978).

9) Herausgegeben März 1970 vom Auswärtigen Amt. Mit den Mittlerorganisationen befaßt sich III.3.

10) Z.B. das Goethe-Institut 1964, Erläuterung zu Titel 302, Einzelplan 0502, S. 233.

11) Erläuterungen zu Titel 686 41 (Buchungsstelle 73) des Einzelplanes 0502 (S. 193).

12) z.B. Bundeshaushaltsplan 1972, Erläuterungen zu Titel 686 41 des Einzelplanes 0502 (S. 188).

2. In der neueren Literatur

Rechtliche Aspekte der Mittlerorganisationen wurden in der Fachliteratur ab Mitte der 70er Jahre erörtert.[13] Doch auch hier wird eine inhaltliche Klärung des Begriffes durch die exemplarische Aufzählung einiger Organisationen, sowie einiger den Mittlerorganisationen zugerechneter Attribute ersetzt.
A. Dittmann[14] ergänzt das Substantiv Mittlerorganisationen in dem Untertitel seiner Arbeit durch das Adjektiv "privatrechtlich", formuliert aber später vorsichtiger, wenn er die "sog. Mittlerorganisationen" charakterisiert als einen "bunten Kranz rechtlich selbständiger Einrichtungen, die gleichwohl vielfältig, nicht zuletzt in finanzieller Hinsicht mit dem Bund zusammenarbeiten. An dieser ... Organisationsstruktur ... fällt bereits auf den ersten Blick die Häufigkeit der Privatrechtsform, insbesondere die Wahl des eingetragenen Vereins ins Auge."[15,16] W. Rudolf bezeichnet als typisch für die Organisation der bundesdeutschen auswärtigen Kulturverwaltung, daß sie von "staatlich finanzierten, privatrechtlich organisierten Mittlerorganisationen auf Weisung oder im Benehmen mit dem Außenministerium betrieben"[17] wird. Auf die Tendenz zur "Übertragung kulturpolitischer Auslandsaufgaben auf, der Rechtsform nach, private Einrichtungen" ist mehrfach hingewiesen worden.[18]

Auch H. Arnold befaßt sich mit den "Problemen der Mittler".[19]

13) W. Rudolf, Mittlerorganisationen in der auswärtigen Kulturpolitik; in: Festschrift Menzel, 1975, S. 141 ff. und A. Dittmann, Bundeseigene Verwaltung durch Private?; zur Problematik privatrechtlicher Mittlerorganisationen am Beispiel der auswärtigen Kulturpolitik, in: Die Verwaltung 1975, S. 431 f.

14) Bundeseigene Verwaltung durch Private?; zur Problematik privatrechtlicher Mittlerorganisationen am Beispiel der auswärtigen Kulturpolitik.

15) A. Dittmann, a.a.O., S. 438 f.

16) Eine übereinstimmende Deutung findet sich bei Th. Oppermann, Gutachten, S. I.

17) S. 143.

18) Th. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 615 f. m.w.N.

19) Vgl. die gleichnamige Abhandlung, abgedruckt in Kulturexport als Politik?, S. 74 ff.

Für ihn sind es "besondere Organisationen, welche als Mittler zwischen Inland und Ausland die eigentliche Auslandskulturarbeit"[20] wahrnehmen. Sie werden "ganz oder fast ganz ... aus Steuergeldern finanziert" und dienen dem Staat "als Instrument für eine aus politischen Gründen für notwendig gehaltene ... auswärtige Kulturpolitik".[21] Organisatorische Fragen stellten sich dabei auf staatlicher Seite und "zum anderen auf der Seite der nicht staatlichen Träger auswärtiger Kulturpolitik, eben im Bereich der sogenannten Mittlerorganisationen".[22]
Trotz der neueren Untersuchungen bleibt ein eigenartiger Vorbehalt gegenüber dem Begriff bestehen, ein Vorbehalt, der in der häufig gebrauchten Formulierung "sogenannte Mittlerorganisationen"[23] - wobei Mittlerorganisationen z.T. in Anführungszeichen gesetzt wird[24] - ansatzweise zum Ausdruck kommt.

3. Goethe-Institut als primus inter pares

Wo immer Mittlerorganisationen an Hand von Beispielen erläutert werden, wird das Goethe-Institut (GI) genannt. Es wird als das bedeutsamste bezeichnet[25] und kann in manchem als Prototyp einer Mittlerorganisation gelten.
Das Goethe-Institut wird beispielsweise in Ziffer 1 des Auftragskataloges der Enquête-Kommission Auswärtige Kulturpolitik

20) a.a.O. S. 74.

21) a.a.O. S. 75.

22) a.a.O. S. 83.

23) Vgl. etwa A. Dittmann, S. 438; Th. Oppermann, Gutachten, S. I; H. Arnold, Kulturexport ..., S. 74 und S. 97; G.F. Schuppert, S. 29.

24) Th. Oppermann; W. Arnold, beide a.a.O.; G.F. Schuppert, S. 167.

25) So Th. Oppermann, Gutachten, S. II; vgl. auch G.F. Schuppert, S. 176 ff.

gesondert angesprochen.[26] Es ist Gegenstand mancher wissenschaftlicher Untersuchung als "naheliegendes Beispiel delegierter und spezialisierter Kulturarbeit".[27]
Daß es gleichwohl verfehlt wäre, die Untersuchung auf eine Darstellung des Goethe-Instituts zu beschränken, zeigt der oft beklagte "Wildwuchs auf dem Felde unserer kulturellen Auslandsbeziehungen".[28] Mag das Goethe-Institut auch primus inter pares sein, so ist es doch der "bunte Kranz" selbständiger Einrichtungen, der die auswärtige Kulturverwaltung der Bundesrepublik Deutschland kennzeichnet und der in seiner Buntheit eine Reihe erwähnenswerter Probleme enthält.

4. Beispielhafte Aufzählungen

Neben dem Goethe-Institut werden regelmäßig als Beispiele von Mittlerorganisationen genannt:[29, 30]

- Im Bereich der Kulturpolitik i.e.S.:
  Inter-Nationes (IN) und Institut für Auslandsbeziehungen (IfA)
- Im Bereich der Wissenschaft:
  Alexander-von-Humboldt-Stiftung (A.v.H.St.), Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) und Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)

Nur vereinzelt werden die im Bereich der Bildung tätigen Einrichtungen genannt,[31] darunter insbesondere der Deutsche Ent-

26) "In diesem Rahmen hat die Kommission 1. die kulturpolitische Effizienz der deutschen Auslandsschulen und des Goethe-Instituts zur Pflege deutscher Sprache und Kultur im Ausland e.V. zu überprüfen, ..." Bericht ..., Nr. 1 S. 5.

27) So R.M. Emge, S. 91; vgl. auch Th. Oppermann, Gutachten, S. II, III. Auch M. Kilian (S. 135 ff.) begnügt sich in seinen Ausführungen über das Verhältnis Staat - Mittlerorganisationen auf die eine Veranschaulichung der "rechtlichen Konstruktion ... wie sie beim Goethe-Institut vorgenommen wurde". (S. 135)

28) So z.B. P. Mikat, S. 313; vgl. auch H. Peisert, S. 90, der jedoch diese Kritik als wenig gewichtig bezeichnet.

29) Vgl. etwa Th. Oppermann, Gutachten; P. Mikat; A. Dittmann; H. Arnold, Kulturexport ...; R.M. Emge; H. Peisert.

30) Weiter: J. Richartz; W. Rudolf, Mittlerorganisationen ...

31) Vgl. insbesondere die unter 30) genannten.

wicklungsdienst (DED), die Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) und die Carl-Duisberg-Gesellschaft (CDG).

5. Kein erkennbarer gemeinsamer Nenner der Aufzählungen

Die Häufigkeit der Nennung einzelner Organisationen bietet keinen hinreichenden Grund, um einzelne unter ihnen definitiv als Mittlerorganisationen zu bezeichnen bzw. um sie aus ihrem Kreise auszuschließen.

Zum einen betonen die meisten Autoren den exemplarischen Charakter ihrer Aufzählungen,[32] zum anderen werden in keinem Fall Kriterien aufgeführt, aus denen sich herleiten ließe, warum gerade die genannten zu den Mittlerorganisationen zählen sollen und andere, in ihrer Aufgabe oder Organisation vergleichbare Einrichtungen aus dem Katalog ausgenommen sind.[33]
Es wäre denkbar, die von den einzelnen Autoren genannten Institutionen auf ihre Gemeinsamkeiten hin zu untersuchen, um dann im Vergleich der einzelnen Quellen untereinander zu versuchen, die entscheidenden Kriterien eines generellen Begriffes der Mittlerorganisationen hervorzuheben.
Dieser Weg soll hier nicht beschritten werden. Er würde in fruchtlose Spekulationen über die Motive der Einbeziehung bzw. Nichtnennung einzelner Organisationen bei einzelnen Autoren einmünden. Dieser Weg setzt das Bestehen eines Seins voraus und schneidet deshalb von vornherein jede Überlegung darüber ab, ob es über-

32) Vgl. etwa Th. Oppermann, Gutachten; A. Dittmann; P. Mikat; H. Arnold, Kulturexport ... ; W. Rudolf, Mittlerorganisationen ... ; G.F. Schuppert; alle a.a.O.

33) Eine Sonderstellung nimmt in diesem Rahmen H. Peisert ein. Auch er verwendet keine abschließende Aufzählung, sondern führt "die 27 wichtigsten Mittlerorganisationen" auf (S. 90 f.). Dabei wird die Abstufung nach den von der Kulturabteilung des AA verteilten Mitteln vorgenommen. Daß dies nicht alleiniges Kriterium sein kann, zeigt schon seine Einbeziehung der Bundesministerien Ernährung, Inneres und Jugend, Familie, Gesundheit in den Kreis der Mittlerorganisationen. Ob ihm überhaupt Bedeutung beizumessen ist, wird noch zu untersuchen sein (vgl. C II 3 S. 77 ff.

haupt einen eigenständigen, unabhängigen Bereich gibt, auf den der Begriff Mittlerorganisation sinnvoll angewendet werden kann. Und vor allem: Er setzt zwischen den einzelnen Autoren einen Konsens über die Wesensmerkmale des als Mittlerorganisation umschriebenen Seins voraus, ein Konsens, dessen Annahme angesichts der relativ kurzen und oft oberflächlichen Diskussion über die Mittlerorganisationen und der z.T. gegensätzlichen Interessen, die mit ihr verfolgt werden, eine reine Fiktion darstellen würde.

6. Ansätze einer Charakterisierung

Als gemeinsames Merkmal der Mittlerorganisationen kann auf Grund der bisherigen Erörterungen lediglich ihre Tätigkeit im Bereich der auswärtigen Kulturpolitik festgehalten werden. Die mit dem Begriff Mittlerorganisationen in Verbindung gebrachten Merkmale[34] zeigen aber, daß es weiterer Definitionskriterien bedarf, wenn ihm eine eigene auch juristische Bedeutung zukommen soll.

Auf die bisherigen Erörterungen kann dabei insofern aufgebaut werden, als die von verschiedenen Autoren genannten Merkmale durchaus auf Ansatzpunkte hinweisen, die zu einer inhaltlichen Bestimmung des Begriffes führen können und vielleicht auch für eine Abgrenzung gegenüber anderen Organisationen geeignet sind.

Die Betonung der vielfältigen Zusammenarbeit mit dem Staat, der Tätigkeit auf Weisung oder im Benehmen mit dem Außenministerium sowie die Wahrnehmung staatlicher Interessen deutet auf eine enge Verknüpfung der Mittlerorganisationen mit dem Staat hin, womit eine Unterscheidung von anderen Institutionen ermöglicht wird, die in ihrer Ausrichtung nicht derart staatsbezogen sind. Dabei kann auch die Finanzierung durch den Staat ein relevantes Kriterium sein.

Andererseits sind Hinweise auf die Selbständigkeit der Mittlerorganisationen als besondere Organisationen, sowie auf ihre meist privatrechtliche Organisationsform ein Indiz dafür, daß die Mittlerorganisationen vom Staat selbst und seinen traditionellen Organisationserscheinungen zu unterscheiden sind.

In der für den folgenden Abschnitt vorgesehenen Auseinandersetzung mit weiteren Instanzen, die im Bereich der Kultur interna-

34) Siehe oben 1. (S. 34 f.) und 2. (S. 36 f.).

tional tätig sind, wird sich zeigen, welche Kriterien für eine rechtlich bedeutsame Umschreibung der Mittlerorganisationen herangezogen werden können.

II. Weitere Instanzen auswärtiger Kulturpolitik

1. Organisationen mit internationaler und zwischenstaatlicher Ausrichtung

a. Europarat und UNESCO

Der in den letzten Jahrzehnten vollzogene Wandel in der Außenpolitik von den traditionellen bilateralen zwischenstaatlichen Beziehungen hin zur Zusammenarbeit in internationalen Organisationen hat auch den Bereich der Kultur mit umfaßt.[35] Exemplarisch sollen hier die wohl bedeutendsten genannt werden: Die UNESCO-Sonderorganisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur mit Sitz in Paris - und im europäischen Rahmen - der Rat für kulturelle Kooperation des Europarates.[36] Auf eine Darstellung ihrer Organisationen kann hier verzichtet werden; sie sind so vielgestaltig wie ihre Ziele und Aufgaben.[37] Gemeinsames Merkmal ist die Zusammenarbeit verschiedener souveräner Staaten im Rahmen einer internationalen Organisation, einer der völkerrechtlichen Ebene angehörenden Rechtsgemeinschaft, wobei die einzelnen Staaten i.d.R. durch ihre Regierungen vertreten werden.[38]

35) Markstein in der Entwicklung zu umfassenden zwischenstaatlichen Institutionen im Bereich der Kultur ist die Gründung des "Instituts des Völkerbundes für geistige Zusammenarbeit" im Jahre 1926; vgl. Ch. Hummel, Kulturpolitik, S. 802.

36) Zur Mitarbeit der Bundesrepublik in weiteren internationalen Organisationen im Bereich der Kultur vgl. M. Abelein, Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches ... , S. 141 f.

37) Dazu vgl. u.a. R.M. Emge, S. 254 ff.; Ch. Hummel, Kulturförderung (UNESCO und Europarat); M. Regnery (UNESCO) insbesondere S. 99 ff. mit umfangreicher Literatur S. 384 ff.

38) H. Kipp weist der UNESCO in den Mitgliedsstaaten den Rechtsstatus einer juristischen Person des Privatrechts zu (S. 5). Ob dem zu folgen ist, kann hier dahingestellt bleiben; denn für den hier untersuchten Bereich würden sich daraus keine anderen Schlüsse ergeben. H. Kipp selber bezeichnet die UNESCO als eine "auf völkerrechtlicher Vereinbarung gegründete Staatenverbindung, eine der völkerrechtlichen Ebene angehörende Rechtsgemeinschaft besonderen Charakters ..." (S. 125).

Dieses gemeinsame Merkmal ist es, welches die internationalen Organisationen von den hier untersuchten Mittlerorganisationen unterscheidet: Sie sind nicht Träger deutscher auswärtiger Kulturpolitik, sondern allen Mitgliedsstaaten verpflichtet.

b. UNESCO-Institute in Deutschland

Die UNESCO hat in der Bundesrepublik Deutschland verschiedene Institute gegründet, von denen das UNESCO-Institut für Pädagogik in Hamburg stellvertretend angeführt sei. Für die Errichtung wurde die Form einer Stiftung des bürgerlichen Rechts gemäß den §§ 80 - 88 des Bürgerlichen Gesetzbuches gewählt.[39] Das Budget dieser Institute wird weitgehend von der Bundesregierung bestritten.[40]
Trotz ihrer Stellung als deutsche juristische Personen handelt es sich nicht um nationale Institute, sondern um solche der UNESCO. Diese war daher in der Lage, sich in den Satzungen den maßgeblichen Einfluß zu sichern, der sich sowohl auf die Zusammensetzung der einzelnen Organe der Institute, als auch auf die Finanzierung erstreckt.[41] Diese Fremdbestimmung, die von einem außerhalb der Bundesrepublik bestehenden Völkerrechtssubjekt erfolgt, führt dazu, daß die UNESCO-Institute nicht als Träger deutscher auswärtiger Kulturpolitik anzusehen sind.

c. Die Deutsche UNESCO-Kommission

In Artikel VII ihrer Verfassung empfiehlt die UNESCO ihren Mitgliedstaaten die Gründung von nationalen Kommissionen. Diese sind nationale Körperschaften, die dem Recht des jeweiligen Landes unterstehen und von der Organisation der UNESCO rechtlich vollkommen unabhängig sind. Errichtet werden sie zumeist durch Regierungsakte, wobei - je nach dem Inhalt dieser Akte - sie Organe der Regierung oder aber auch ihr gegenüber rechtlich selb-

39) Vgl. im einzelnen H. Kipp, S. 114 f. und Anhang S. 215 f., wo die Satzung eines UNESCO-Institutes abgedruckt ist.

40) Bereits M. Abelein weist darauf hin, daß 80 % des Budgets des Pädagogik-Instituts von der Bundesrepublik getragen werden (Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches ..., S. 142).

41) Zu den Organen und dem Einfluß der UNESCO im einzelnen s. H. Kipp, S. 114 ff.

ständig sein können. Die UNESCO hat wegen ihrer Selbständigkeit keine Weisungsgewalt über die nationalen Kommissionen.[42]

Vorläufer der Deutschen UNESCO-Kommission war der Deutsche Ausschuß für UNESCO-Arbeit, der bereits im Jahre 1950 als eingetragener Verein gegründet wurde. Nach dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur UNESCO im Jahre 1951[43] wurde dieser Ausschuß in die offizielle deutsche Nationalkommission umgewandelt. Die Deutsche UNESCO-Kommission hat den Status eines eingetragenen Vereins beibehalten.[44] Finanziert wird die Tätigkeit der Kommission durch Zuschüsse des Auswärtigen Amtes.[45] Daneben ist der Einfluß der Bundesregierung auch dadurch gesichert, daß von den bestellten Mitgliedern der Organe der Kommission eine Anzahl für Vertreter der Bundesregierung reserviert ist.[46] Darüber hinaus wird eine Abstimmung zwischen der Kommission und dem Auswärtigen Amt befürwortet, "um zu vermeiden, daß die offizielle deutsche Politik und die Deutsche UNESCO-Kommission, wenn sie international auftritt, mit verschiedenen Zungen sprechen".[47] Sowohl die Organisation der deutschen UNESCO-Kommission, der Einfluß des Staates, als auch die Motive[48] der privatrechtlichen

42) H. Kipp, S. 111; M. Regnery, S. 121 f.

43) Beschluß der 6. Generalkonferenz der UNESCO vom 21. Juni 1951. Zur nationalen Seite des Beitrittes vgl. M. Abelein, Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches ..., S. 141 mit Anm. 158 auf S. 184.

44) K. Moersch (S. 12): "Wir haben in der Bundesrepublik Deutschland im Gegensatz zu den meisten Mitgliedstaaten ... darauf verzichtet, unsere UNESCO-Nationalkommission in ein Ministerium ein- oder anzugliedern, weil wir der Überzeugung waren, durch die gewählte Form eines eingetragenen Vereins des bürgerlichen Rechts einen Rahmen zu schaffen, der einen größeren Raum für Eigeninitiative ermöglicht als er innerhalb einer Behörde möglich wäre." Vgl. auch H. Kipp, S. 113; M. Regnery, S. 121 ff.

45) M. Regnery, S. 124 mit Zahlenmaterial.

46) In der Hauptversammlung: Zwei Vertreter der Bundesregierung und sechs Vertreter der Kultusministerien der Länder; im Vollzugsausschuß - dem eigentlich aktiven Organ - : Zwei Vertreter der Bundesregierung und drei der Kultusministerien der Länder (M. Regnery, S. 122).

47) W. Steigner, S. 11.

48) Dazu K. Moersch, S. 12.

Ausgestaltung entsprechen weitgehend denen einer Mittlerorganisation. Wenn Unterschiede vorhanden sind, so sind sie in der Tätigkeit und in den Zielen zu suchen. Die Hauptaufgabe der Kommission soll darin bestehen, die an der Aufgabenstellung der UNESCO[49] interessierten maßgebenden Körperschaften mit dem Werk der Organisation in Verbindung zu setzen. Sie will ferner die Regierung in UNESCO-Angelegenheiten beraten und auf die öffentliche Meinung, die Erziehung und die Gesetzgebung im Sinne der UNESCO einwirken.[50]
Damit ist bereits ein wesentliches Merkmal angesprochen, das die Deutsche UNESCO-Kommission aus den Reihen der Mittlerorganisationen - so wie sie hier verstanden werden - ausschließt: ihre Tätigkeit "im Sinne der UNESCO". Nicht an nationalen Maßstäben ist ihr Handeln ausgerichtet, nicht an dem Gedanken universeller Kultur schlechthin, sondern allein an den Prinzipien der UNESCO, wie sie in der Präambel und Artikel I der Verfassung der UNESCO niedergelegt sind. Es ist eine "Schleusenaufgabe":[51] Die Kommission soll zwischen allen maßgeblichen Manifestationen des nationalen kulturellen Lebens und der UNESCO vermitteln und dabei als Multiplikator für das Programm der UNESCO wirken.

d. Die Fulbright-Kommission

Eine der interessantesten Organisationen auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Kulturarbeit ist die "Kommission für den Studenten- und Dozentenaustausch zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika", besser bekannt unter der Kurzbezeichnung Fulbright-Kommission.

Die rechtliche Grundlage der Kommission und ihrer Aktivitäten ist ein völkerrechtlicher Vertrag, genauer das "Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika über die Durchfüh-

49) Dazu M. Regnery, S. 99 ff. mit umfangreicher Literatur.

50) Vgl. weiter Art. I der Satzung der Deutschen UNESCO-Kommission e.V. und K. Moersch, S. 12.
Eine genaue Analyse der Vorstellungen der UNESCO über die Aufgaben der Nationalkommissionen und deren Ausgestaltung findet sich bei M. Regnery, S. 124 ff. bzw. 134 ff.

51) M. Regnery, S. 337.

rung von Austauschvorhaben zum Zwecke der Aus- und Weiterbildung" vom 20. November 1962, jetzt in der Fassung vom 11. Januar 1974.

Die Kommission selber besteht aus zehn (ehrenamtlichen) Mitgliedern, je fünf Deutsche und fünf Staatsangehörige der Vereinigten Staaten von Amerika. Sie steht unter dem gemeinsamen Ehrenvorsitz des Bundesministers des Auswärtigen und des Botschafters der Vereinigten Staaten in Bonn (Artikel 2 des Abkommens). Ihre Arbeit wird unterstützt durch ein Sekretariat unter Leitung des "Executive Directors" mit Sitz in Bonn-Bad Godesberg.

Erwähnenswert ist noch die Bestimmung des Artikels 1 Absatz 2 des Abkommens, in der sich deutlich die einmalige rechtliche Sonderstellung der Kommission widerspiegelt:

> "Die Kommission untersteht nicht den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Vereinigten Staaten von Amerika, soweit sich diese Gesetze auf die Verwendung und Verausgabung von Geldern und Geldforderungen und den Erwerb und die Verwendung von Vermögenswerten für die Zwecke dieses Abkommens beziehen. Die Kommission wird von der Bundesrepublik Deutschland als zwischenstaatliche Organisation anerkannt und genießt in der Bundesrepublik Deutschland alle in den Paragraphen 3, 4, 7 und 9 des am 21. November 1947 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommenen Abkommens über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen niedergelegte Vorrechte, Befreiungen und Immunitätsrechte" [Unterstreichungen hinzugefügt].

Es ließen sich noch weitere Artikel des Abkommens anführen, aus denen ebenfalls die Sonderstellung der Fulbright-Kommission hervorgeht, die weder eine amerikanische noch eine deutsche Mittlerorganisationen ist, sondern eine gemeinsam getragene Einrichtung, die dem akademischen Austausch zwischen den beiden Vertragspartnern dient.

Sieht man jedoch einmal davon ab, daß "die Kommission von den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und von der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika als eine zweiseitige Organisation anerkannt" wird, so sind doch einige organisatorische Fakten vorhanden, die bemerkenswerte Parallelen zu den staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf Mittlerorganisationen erkennen lassen.

Da ist zum einen der Haushaltsplan, der vom Bundesminister des Auswärtigen zu genehmigen ist (Artikel 5 Absatz 1). Die von

deutscher Seite für die Kommission bereitgestellten Mittel werden überwiegend im Einzelplan des Auswärtigen Amtes (seit 1978 auch Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft) ausgewiesen und finden dadurch die jährliche Zustimmung des deutschen Parlaments.
Zu nennen ist ferner die Informationsverpflichtung gegenüber dem Staat durch alljährlich vorzulegende "nach Form und Inhalt angemessene Berichte über die Tätigkeit der Kommission" (Artikel 6).
Auch auf die Zusammensetzung der (deutschen) Mitglieder hat der Staat einen entscheidenden Einfluß: die deutschen Mitglieder werden vom Bundesminister des Auswärtigen ernannt und abberufen. Traditionell ist der Wortführer der deutschen Mitglieder ein Vertreter des Auswärtigen Amtes, während bei der Ernennung der weiteren Mitglieder die Besonderheiten der auswärtige Kulturpolitik und der föderalen Struktur der Bundesrepublik durch Berufung von Vertretern weiterer Bundesministerien, der Kultusministerkonferenz, von Mittlerorganisationen (Deutscher Akademischer Austauschdienst) und der Westdeutschen Rektorenkonferenz berücksichtigt werden.

2. Die deutsch-ausländischen Gesellschaften

a. Die Bedeutung der deutsch-ausländischen Gesellschaften wird zwar durchweg gewürdigt,[52] konkrete Erkenntnisse über ihren Einfluß auf die auswärtige Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland sind jedoch nur vereinzelt aufgezeigt worden. Das ist nicht verwunderlich, handelt es sich doch bei den deutsch-ausländischen Gesellschaften um ein buntes Kaleidoskop von Institutionen mit

52) Stellvertretend sei hier M. Abelein zitiert: "Eine wichtige Rolle für den internationalen Kulturaustausch spielen ... die deutsch-ausländischen Gesellschaften", Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches ..., S. 141.
Die wohl umfassendste Würdigung der "Bedeutung der deutsch-ausländischen Gesellschaften für die auswärtige Kulturpolitik" findet sich bei H. Arnold in seinem gleichnamigen Referat, gehalten auf der Tagung der deutsch-ausländischen Gesellschaften in Baden-Baden am 22. Februar 1973.

z.T. durchaus unterschiedlichen Zielen. Eines der hervorstechenden Merkmale ist die Vielfalt ihrer Tätigkeit. Der Vielzahl der verfolgten Interessen entspricht das breitgefächerte Angebot an Aktivitäten; damit können durch ihre Arbeit Sachbereiche und Personenkreise erreicht werden, die mit "regierungsgesteuerten Ereignissen" gar nicht so erreicht werden könnten.[53] Hervorgehoben sei auch die Mitarbeit von bedeutenden Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Politik in einzelnen Gesellschaften, die ihren Namen und ihren großen Schatz an Erfahrungen und Beziehungen für "ihre" Gesellschaft in die Waagschale werfen.[54]

b. Rechtlich organisiert sind die Gesellschaften fast durchweg als eingetragene Vereine.[55] Die unterschiedliche Bedeutung der einzelnen Vereine läßt sich auch an Hand ihrer unterschiedlichen Mitgliederzahl erkennen; sie reicht von einem Dutzend bis zu mehreren Tausend Mitgliedern.[56]
Die Angaben über die Anzahl der vorhandenen Gesellschaften schwanken beträchtlich. Während M. Abelein[57] von "nahezu 100" ausgeht, kommt das Institut für Auslandsbeziehungen auf "über vierhundert".[58] Infolge der umfangreichen, von ihm betreuten Arbeiten zur Organisation der im Februar 1973 durchgeführten Arbeitstagung deutsch-ausländischer Gesellschaften dürfte die vom Institut für Auslandsbeziehungen angegebene Zahl die exakteste

53) H. Arnold, Die Bedeutung ... , S. 25

54) Präsident der Deutschen Afrika-Gesellschaft war jahrelang der ehemalige Bundestagspräsident Eugen Gerstenmaier; vgl. V. Matthies, S. 326.
Der ehemalige Bundeskanzler Willi Brandt war Ehrenpräsident des Arbeitskreises für deutsch-nordische Beziehungen; Bundesminister a.D. Bruno Heck war stellvertretender Präsident des Lateinamerika-Zentrums e.V. in Bonn; vgl. Verzeichnis der deutsch-ausländischen Gesellschaften ... S. 19.

55) Vgl. Verzeichnis der deutsch-ausländischen Gesellschaften ... Die Verfasser des Verzeichnisses geben knappe Hinweise auf die Organisation der einzelnen Gesellschaften, soweit sie Ihnen bekannt sind.

56) H.J. Rojek, Die Arbeit der 400 deutschen Auslandsgesellschaften.

57) Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches ... , S. 141.

58) Einführung (S. 7) zur "Arbeitstagung der deutsch-ausländischen Gesellschaften."

sein, die ermittelt werden kann.

c. Zentrales Anliegen deutsch-ausländischer Gesellschaften ist "vordringlich die Verbesserung der Kenntnisse über das Partnerland an ihrem Tätigkeitsort, der kulturelle Austausch und die Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen".[59] Ihr Ziel ist somit enger und zugleich weiter als das der Mittlerorganisationen: Begrenzter insofern, als das bilaterale Verhältnis zu einem ausgewählten Partnerland gepflegt werden soll.[60] Soweit gelegentlich mehrere Länder in ihre Tätigkeit einbezogen sind, weisen sie einen bestimmten regionalen Schwerpunkt auf.[61] Weiter ist ihr Ziel insofern, als sie nicht nur für die deutsche Kulturpolitik einen Beitrag leisten, sondern i.d.R. zugleich ein Forum darstellen, durch das sich die Partnerländer in der Bundesrepublik vorstellen und für ihre eigene Kultur werben können. Die deutsch-ausländischen Gesellschaften sind so gleichsam eine "Tür nach Deutschland" i.S. des viel zitierten ständigen gegenseitigen Gebens und Nehmens.[62] Besonders bildhaft wird dies vor Augen geführt bei den Gesellschaften, die in einen ausländischen Dachverband integriert oder Zweigstellen ausländischer Kulturinstitute sind.[63]

d. Zwar paßt sich die Arbeit der "Gesellschaften harmonisch in

59) Einführung (S. 7) zur Arbeitstagung der deutsch-ausländischen Gesellschaften.

60) Aus der Vielfalt sei exemplarisch angeführt die Deutsch-Mexikanische Gesellschaft e.V. in Düsseldorf, die zu ihren Aufgaben zählt: "Pflege der Freundschaft und Vertiefung der Beziehungen zwischen Mexico und Deutschland, insbesondere auf kulturellem und wirtschaftlichem Gebiet; Förderung des Interesses für Mexico in Deutschland durch Vermittlung von Informationen, durch kulturelle, künstlerische und wissenschaftliche Veranstaltungen, durch Gespräche und Begegnungen." (aus Verzeichnis deutsch-ausländischer Gesellschaften, S. 25).

61) Z.B. Deutsch-Arabische Gesellschaft e.V., Bonn; Deutsche Afrika-Gesellschaft e.V., Bonn.

62) Vgl. etwa H. Hamm-Brücher, "Kulturelle Auslandsbeziehungen, das ist freudiges Geben und Nehmen", in: FAZ vom 17.1. 1978, S. 6

63) Z.B. die Società Dante Alighieri in Rom als Dachverband der verschiedenen Deutsch-Italienischen Gesellschaften.

den Gesamtbereich der auswärtigen Kulturpolitik" ein; gleichwohl kann sie nur begrenzt als deutsche auswärtige Kulturpolitik bezeichnet werden: zu groß ist die Selbständigkeit der einzelnen Gesellschaften, zu gering ihr Gewicht für die staatliche Außenpolitik und folglich letztendlich für diese auch entbehrlich.[65] Nur ein Bruchteil der deutsch-ausländischen Gesellschaften steht überhaupt in ständigem Kontakt mit dem Auswärtigen Amt,[66] noch weniger erhalten Zuschüsse.[67] Daher ist auch die für eine staatliche Pokitik letztlich unverzichtbare Kontrollmöglichkeit staatlicher Stellen bei den deutsch-ausländischen Gesellschaften nicht vorhanden. Ihre Arbeit ist willkommene Bereicherung des internationalen Kulturaustausches, letzlich aber nicht auswärtige Kultur"politik".

3. Die politischen Stiftungen

a. Auch wenn der Schwerpunkt ihrer Arbeit weiterhin in der Bundesrepublik ist, hat die Auslandstätigkeit der politischen Stiftungen in den letzten Jahren einen beachtlichen Umfang erreicht. Mit der Entsendung von Mitarbeitern vor allem in Länder der Dritten Welt, die dort u.a. an Universitäten oder als Bera-

64) H. Arnold, Die Bedeutung ..., S. 25.

65) Nach H. Arnold, Die Bedeutung ..., S. 25, sollen die Gesellschaften "eigenständig" arbeiten, "bis zu dem Punkt hin, in dem man sagen muß, die Gesellschaft solle sich auflösen, weil sie aus dem einen oder anderen Grunde nicht mehr leben kann."

66) Nach einer Dokumentation über die Zusammenarbeit der Kulturabteilung des Auswärtigen Amtes mit in- und ausländischen Institutionen, die im Band 3 der von B. Martin herausgegebenen Auswärtigen Kulturbeziehungen (1966) enthalten ist, stand das Auswärtige Amt mit jeweils rund 60 deutsch-ausländischen Vereinigungen bzw. Kulturvereinigungen in Verbindung.

67) Die Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Enquête-Kommission Auswärtige Kulturpolitik spricht von der Förderung der "internationalen Aktivitäten von etwa 100 verschiedenen Organisationen" (Nr. 54 a); nach M. Abelein, Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches ..., S. 141, soll der geförderte Kreis nur 50 zählen.

ter in auch bildungspolitisch bedeutsamen Entwicklungshilfeprojekten tätig sind, haben die politischen Stiftungen Aufgaben übernommen,[68] die früher, soweit überhaupt wahrgenommen, von staatlichen Stellen durchgeführt wurden.
Zu den politischen Stiftungen zählt man herkömmlicherweise die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Friedrich-Naumann-Stiftung, die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Hanns-Seidel-Stiftung, die den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien SPD, FDP, CDU und CSU nahestehen. Obwohl alle vier die Bezeichnung Stiftung tragen, ist nur die Friedrich-Naumann-Stiftung eine gemeinnützige Stiftung des bürgerlichen Rechts; die drei anderen Stiftungen sind rechtlich als eingetragene Vereine organisiert.[69]

b. Die politischen Stiftungen sind selbständige "Tendenzunternehmen"[70] mit enger Verbindung zu den jeweiligen Parteien. Sie werden aus öffentlichen Mitteln, Eigenvermögen und Spenden finanziert. Diese Tendenz ist institutionell verankert. In der Satzung der Konrad-Adenauer-Stiftung heißt es z.B. in § 2: "die Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. verfolgt ausschließlich und unmittelbar Zwecke auf christlich-demokratischer Grundlage". Und in den Grundsätzen der Allgemeinen Geschäftsordnung[71] wird dies nochmals verdeutlicht: "Sie ist der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands politisch eng verbunden. Dieses Selbstverständnis ist Richtlinie für die Erfüllung der Aufgaben der Konrad-Adenauer-Stiftung."

Entsprechend sind die anderen drei Stiftungen auf die anderen drei Parteien ausgerichtet.

68) Ein guter Überblick über die Auslandsaktivitäten der politischen Stiftungen findet sich in "Auslandskurier" Nr. 9/22. Jahrgang, Sept. 1981, S. 15 - 17

69) Vgl. z.B. § 1 der Satzung der Konrad-Adenauer-Stiftung: "Der Verein führt den Namen >Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.<. Er hat die Rechtsform eines eingetragenen Vereins und soll in das Vereinsregister des Amtsgerichts Bonn eingetragen werden."

70) G. Deussen, Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 9.

71) Abgedruckt bei G. Deussen, S. 63 ff.

Diese parteipolitische Ausrichtung der vier politischen Stiftungen setzt sich auch in ihren Auslandsaktivitäten fort. Trotz der überragenden Rolle, die die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland spielen und die in der Praxis weit über die bereits im Grundgesetz (Artikel 21) verankerte starke Stellung hinausgeht, sind daher die kulturpolitischen Aktivitäten der politischen Stiftungen im Ausland nicht Teil der staatlichen auswärtigen Kulturpolitik.

Die vier politischen Stiftungen repräsentieren die im Deutschen Bundestag traditionell vertretenen Parteien und damit die politischen Kräfte, die die Bundesrepublik Deutschland geprägt und in den letzten Jahrzehnten ausschließlich beherrscht haben. Die Aktivitäten der Stiftungen spiegeln dementsprechend die in den Gesetzgebungsorganen des Bundes vorherrschenden politischen Tendenzen wider.
Dennoch wäre es voreilig, daraus zu schließen, daß sich in der Summe der kulturellen Aktivitäten der Stiftungen mit Auslandsbezug alle für den Staat maßgebenden politischen Tendenzen wiederfinden und diese Summe somit der staatlichen auswärtigen Kulturpolitik entspricht. Die Gleichsetzung des Staates mit den in seinen Organen vertretenen politischen Parteien wäre eine ungerechtfertigte Verkürzung des staatlichen Gedankens. Zu einer solchen Gleichsetzung verleitete das politische Kräfteverhältnis in der Bundesrepublik in den sechziger und siebziger Jahren. Damals standen die politischen Stiftungen für alle im Bundestag vertretenen Parteien. Der Einzug der Grünen in verschiedene Landesparlamente und in den Bundestag nach den Wahlen im Jahr 1983 hat aber erneut in das Bewußtsein gerückt, daß die traditionellen Parteien diesen deutschen Staat zwar aufgebaut und bislang beherrscht haben, daß sie aber in ihrer Summe doch nicht "den Staat" verkörpern. Sie sind eben keine "Staatsparteien", mögen sie sich gelegentlich auch so gerieren. Dementsprechend ist auch die auswärtige Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland mehr als die Summe der kulturellen Aktivitäten der politischen Stiftungen im Ausland.—

4. Kirchen, Gewerkschaften

Sowohl die römisch-katholische Kirche als auch die evangelischen Kirchen haben Institutionen geschaffen, die im Ausland in der Kulturarbeit tätig sind. Genannt seien nur die bei der Durchführung von Bildungsmaßnahmen engagierten "Brot für die Welt" - Diakonische Arbeitsgemeinschaft evangelischer Kirchen in Deutschland - und Misereor-Aktion gegen Hunger und Krankheit in der Welt, Bischöfliches Hilfswerk e.V.
Mittel der Kulturabteilung des Auswärtigen Amtes erhalten der Deutsche Evangelische Missionsrat e.V., der Deutsche Katholische Missionsrat e.V., das Kirchliche Außenamt und das Katholische Auslandssekretariat.[72]

Auch die Gewerkschaften haben in den letzten Jahren ihre Kontakte ins Ausland intensiviert und dabei unmittelbar oder durch abhängige Institutionen auch wertvolle Kulturarbeit geleistet.[73]

Die kulturelle Tätigkeit dieser Institutionen im Ausland kann ein bedeutendes Moment für die Beziehungen des Gastlandes zur Bundesrepublik Deutschland sein. Dennoch ist es eindeutig, daß sowohl die Kirchen als auch die Gewerkschaften mit ihren abhängigen Institutionen aus eigenem Interesse im Ausland tätig werden. Sie sind nicht Träger staatlicher Politik und möchten auch nicht von dieser für ihre Zwecke eingespannt werden; sie sind daher auch keine Mittlerorganisationen in dem hier verstandenen Sinne.

72) Diese Institutionen werden daher gelegentlich in die Aufzählung von Mittlerorganisationen aufgenommen. Vgl. die entsprechende Tabelle in "Auswärtige Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Texte" (ohne Seitenzahl).

73) Zur Gewerkschaftsdiplomatie allgemein vgl. H. Weisert, S. 33 ff.

III Zusammenfassung

Die vorausgehenden Ausführungen haben ansatzweise erkennen lassen, welch unterschiedliche Organisationen in der internationalen Kulturszene engagiert und wie verschieden ihre Motive und Tätigkeitsmerkmale sind.
Zuweilen war es schwierig, klare Kriterien zu finden, um insbesondere bei im auswärtigen Kulturbereich arbeitenden eingetragenen Vereinen eine Abgrenzung der Mittlerorganisationen zu ermöglichen. Dabei hat es sich auch gezeigt, daß die rechtliche Organisationsform als Unterscheidungsmerkmal nicht nutzbar war.

Zusammenfassend werden die Mittlerorganisationen daher als Organisationen bezeichnet werden können, die unter Beachtung verwaltungsrechtlicher Maßstäbe und überwiegend finanziert durch staatliche Zuwendungen, staatliche Aufgaben im Bereich der auswärtigen Kulturpolitik wahrnehmen, ohne jedoch selber zur mittelbaren oder unmittelbaren Staatsverwaltung zu zählen, mit dieser aber in unterschiedlichen Formen eng zusammenarbeiten.

In den vergangenen Erörterungen wurde in der einen oder anderen Form regelmäßig auf die engen staatlichen Bindungen der Mittlerorganisationen abgehoben. Diese Bindungen sollen im folgenden auf ihre rechliche Relevanz untersucht werden. Sowohl die rechtlich gegebenen Organisationsmöglichkeiten, als auch die staatlichen Einwirkungsrechte auf die Mittlerorganisationen werden zu erörtern sein.

C Die Mittlerorganisationen im Gefüge rechtlicher Bindungen

I. Rechtliche Schranken der Organisationsfreiheit

Weitgehend Einigkeit besteht heute darüber, daß der Staat in weiten Bereichen, insbesondere der Daseinsfürsorge, das Wahlrecht hat, ob er sich zur Erfüllung seiner Aufgabe der Organisations- und Handlungsformen des öffentlichen oder des Privatrechts bedienen will.[1] Diese "grundsätzliche Formfreiheit des Staates bei der Erfüllung seiner Aufgaben"[2] bedeutet jedoch keine völlige Bindungslosigkeit im Einzelfall.
Speziell für die Mittlerorganisationen sind einige rechtliche Schranken erarbeitet worden, die die organisatorische Freiheit des Staates begrenzen. Dabei wird regelmäßig die Notwendigkeit eines Mindestmaßes an staatlichem Einfluß betont. Dies soll in folgendem Überblick näher dargelegt werden.

1. Bei H. Becker

H. Becker[3] warnt vor dem Irrglauben, unabhängige Verbände seien immer nur unbürokratisch und frei tätig. Konformitätstendenzen der Gesellschaft könnten auch freie Organisationen unfrei machen. Daraus folgert H. Becker, daß die Tätigkeit der Organisationen, die mit auswärtiger Kulturpolitik betraut sind, "der Finanzierung und Überwachung durch die ihrerseits demokratisch kontrollierte Kulturabteilung des Auswärtigen Amtes"[4] bedarf.

2. Bei W. Rudolf

Für W. Rudolf[5] sind mögliche Auswirkungen der Arbeit von Mittlerorganisationen Ausgangspunkt seiner Überlegung. Der Staat und die Mittlerorganisationen selbst hätten dafür zu sorgen,

1) Vgl. OVG Münster DÖV 1959, S. 155; BGHZ 41, 267; zusammenfassend und mit zahlreichen Beispielen Wolff-Bachof § 23 (S. 105 ff.)

2) Th. Oppermann, Gutachten, S. 11

3) Vor allem in "Außenpolitik und Kulturpolitik", S. 387 ff. (391).

4) H. Becker, a.a.O.

5) Mittlerorganisationen der Auswärtigen Kulturverwaltung,

daß letztere sich nicht in die innenpolitischen Angelegenheiten fremder Staaten einmischen, daß parteipolitische Polemik nicht ins Ausland getragen wird und daß Agitation gegen Drittländer nicht im Ausland stattfindet. "Ein Eingriff des Staates ist bei der Verletzung dieser Grundsätze immer zulässig."[6] Da W. Rudolf diesen staatlichen Eingriff neben der ausdrücklich erwähnten Kontrolle über die den Mittlerorganisationen gewährten Steuermittel ansiedelt, setzt er implizit weitere Mechanismen voraus, die eine jederzeitige Durchsetzung dieser staatlichen Rechte gewährleisten.

3. Bei Th. Oppermann und A. Dittmann

Am eingehendsten haben sich Th. Oppermann[7] und A. Dittmann[8] mit rechtlichen Schranken bei der Organisationsfreiheit der Mittlerorganisationen beschäftigt. Ihre Untersuchungen sind grundlegend für die Frage der Organisationsfreiheit der Mittlerorganisationen und daher näher zu erläutern.

Ausgangspunkt der Überlegungen sind die Artikel 86 und 87 des Grundgesetzes. Für Gesetze, die in bundeseigener Verwaltung auszuführen sind, bietet Artikel 86 dem Bund nur die Alternative zwischen der Ausführung durch "bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts."[9] Die alternative Aufzählung zweier Arten von Bundesverwaltung im Rahmen von Artikel 86 Satz 1 des Grundgesetzes verdeutlicht, daß "bundeseigene Verwaltung i.S. der ersten Alternative des Artikels 86 Satz 1 des Grundgesetzes als bundesunmittelbare Verwaltung im Gegensatz zu Formen mittelbarer Bundesverwaltung zu lesen ist."[10] Daraus ist zu folgern, daß überall dort, wo eine bundeseigene Verwaltung (i.e.S.) vorgeschrieben ist, Formen der mittelbaren Bundesverwaltung auszu-

6) W. Rudolf, a.a.O.

7) Gutachten.

8) Bundeseigene Verwaltung ...

9) Zur zweiten Alternative werden nach einhelliger Meinung auch die dort nicht genannten Stiftungen des öffentlichen Rechts gezählt; vgl. etwa Th. Maunz in Maunz-Dürig, Artikel 87 Rdn. 38.

10) A. Dittmann, S. 436; Th. Oppermann, Gutachten, S. 13.

scheiden haben.
Ein konkretes Beispiel bietet Artikel 87 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes. Die darin genannten Sachbereiche - u.a. der Auswärtige Dienst - sind in bundeseigener Verwaltung zu führen. Für diese Sachbereiche steht dem Bund durchweg auch die Gesetzgebungskompetenz zu. Die Einrichtung bundesunmittelbarer Körperschaften gemäß Artikel 87 Absatz 3 des Grundgesetzes ist jedoch ausgeschlossen: Die ausdrückliche obligatorische Zuweisung zur bundeseigenen Verwaltung i.e.S. (Artikel 87 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes) verbietet die Anwendung des Artikels 87 Absatz 3 des Grundgesetzes; oder, anders ausgedrückt: Für die in Artikel 87 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes enthaltenen Sachgebiete geht diese Norm als organisationsrechtliche Sondervorschrift der allgemeinen Bestimmung des Artikels 87 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes vor.[11]
Eine Ausklammerung der auswärtigen Kulturpolitik aus dem Bereich des Auswärtigen Dienstes i.S. des Artikels 87 Absatz 1 des Grundgesetzes findet weder im Wortlaut noch in einer historischen Auslegung dieser Norm eine Stütze. Die Aufwertung der auswärtigen Kulturpolitik zur "dritten Säule" der Außenpolitik[12] legt hingegen die vom Wortlaut nicht gehinderte Einbeziehung nahe.[13]
Diese Überlegungen bieten für Th. Oppermann Anlaß für eine erste Folgerung: Für die Organisation auswärtiger Kulturpolitik haben die Formen der Körperschaft, der rechtsfähigen Anstalt und der Stiftung des öffentlichen Rechts zwingend auszuscheiden.[14]

4. Die Problematik des öffentlich-rechtlich organisierten Instituts für Auslandsbeziehungen

Nicht unbedenklich ist angesichts dieser Schlußfolgerung von Th. Oppermann die Stellung des Instituts für Auslandsbeziehungen. Gemäß § 1 der Satzung ist es eine Anstalt des öffentlichen

11) Diese Meinung wird vom ganz überwiegenden Teil des verfassungsrechtlichen Schrifttums geteilt. Nachweise - auch über einzelne gegenteilige Stimmen - bei A. Dittmann, S. 436 in Anm.26

12) Dazu oben A III S. 13 ff.

13) Th. Oppermann, Gutachten, S. 14; A. Dittmann, S. 440.

14) Th. Oppermann, a.a.O., S. 15.

Rechts mit gemeinnützigem Charakter.
Ein wichtiges Glied in der Argumentationskette von Th. Oppermann ist der Gegensatz von bundeseigener, d.h. bundesunmittelbarer Verwaltung und Formen mittelbarer Bundesverwaltung.[15] Hier kann jedoch nicht angesetzt werden mit dem Argument, das Institut für Auslandsbeziehungen sei eine Anstalt nach baden-württembergischem Landesrecht und liege daher außerhalb der hier gegenübergestellten Organisationsformen. Denn die auswärtige Kulturpolitik ist eine Angelegenheit des Bundes, und auch die Verwaltung von Bundesangelegenheiten durch die Länder und ihre Anstalten wäre eine mittelbare Bundesverwaltung.[16]
Neben dem organisatorischen ist auch der föderative Aspekt des Artikels 87 des Grundgesetzes zu beachten. Ist eine Angelegenheit der bundeseigenen Verwaltung zugewiesen, so ist kein Raum für die Tätigkeit der Länder. Der Auswärtige Dienst wird in bundeseigener Verwaltung geführt. Damit ist zumindest für den externen Aspekt der auswärtigen Kulturpolitik unbestritten eine auf Landesrecht beruhende Aktivität schwer mit der Verfassung zu vereinbaren.
Das 1917 als "Deutsches Auslands-Institut" nach württembergischem Recht gegründete heutige Institut für Auslandsbeziehungen hat zwei Verfassungen überlebt und trotz Anpassung an die geänderten Umstände dabei seine Rechtsform als öffentlich-rechtliche Anstalt bewahrt. Die im Kaiserreich getroffene Entscheidung über die Rechtsform würde unter den heutigen Umständen mit ziemlicher Sicherheit anders ausfallen. Ob die geänderten Umstände auch zu einer Änderung der Rechtsform führen müssen, wird sicherlich auch davon abhängen, ob z.B. durch angepaßte Bestimmungen der Satzung die ansonsten von staatlicher Seite an Mittlerorganisationen gestellten Anforderungen heute auch beim Institut für Auslandsbeziehungen gewährleistet sind. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

15) Th. Oppermann, Gutachten, S. 13 m.w.N.
16) H.J. Wolff/O. Bachoff, § 4 Ib 5 (S. 26).

5. Die Zulässigkeit privater Rechtsformen

Doch nach diesem kurzen Exkurs über das Institut für Auslandsbeziehungen zurück zu den Untersuchungen von Th. Oppermann und A. Dittmann. Der naheliegende "Erst-recht-Schluß", der das Verbot öffentlich-rechtlicher Formen mittelbarer Staatsverwaltung auch auf alle Organisationsformen des Privatrechts erstrecken würde, wird abgelehnt.[17] Er ist weder vom Wortlaut noch vom Zweck des Artikels 87 des Grundgesetzes geboten. Das Gebot der bundeseigenen Verwaltung (i.e.S.) soll sicherstellen, daß bestimmte Sachgebiete in einer Weise verwaltet werden, "die den für die staatliche Verantwortung unerläßlichen staatlichen Einfluß auf die Erfüllung dieser Aufgaben jederzeit sicherstellt".[18] Für den Auswärtigen Dienst ist diese strenge Anbindung an die Exekutive geradezu eine Notwendigkeit. Nur so kann das traditionelle Defizit gesetzlicher Reglementierungen[19] dieses Bereichs teilweise kompensiert werden.
Die jederzeitige Einfluß- und Direktionsmöglichkeit der Bundesexekutive kann durch selbständige Körperschaften, rechtsfähige Anstalten oder gar Stiftungen des öffentlichen Rechts nicht gewährleistet werden. Es ist gerade ihr Kennzeichen, daß ihnen eigene öffentlich-rechtliche Kompetenzen zur selbständigen Wahrnehmung überwiesen und die direkte Einwirkungsmöglichkeit der unmittelbaren Selbstverwaltung stark zurückgedrängt, meist nur auf ein Aufsichtsrecht reduziert wird.
Diese "Form der kompetentiellen Verselbständigung" ist nicht begriffsnotwendig bei Verwaltungsträgern mit privatrechtlichen Organisationsformen. Hier verbleibt die "Sachkompetenz im Regelfall bei der unmittelbaren Staatsverwaltung", und lediglich die Umsetzung dieser Sachkompetenz in die Praxis liegt in den Händen privater Institutionen. Der staatliche Lenkungseinfluß kann bei dieser Art privatrechtlicher Aufgabenerfüllung durch

17) Th. Oppermann, Gutachten, S. 15.

18) Th. Oppermann a.a.O.

19) S. Weiss spricht von einem "nahezu gänzlich gesetzfreien Raum" (S. 78). Bereits Locke (Two Treatises of civil Government, II, § 145 ff.) vertrat zu seiner >federative Power< (entspricht der auswärtigen Gewalt) die Ansicht: "it is much less capable to be directed by antecedent, standing, positive laws than the executive"; zitiert nach H. Krüger, S. 933, Anm. 54.

"hinreichende Möglichkeiten" jederzeit sichergestellt werden. Diese Überlegungen führen Th. Oppermann[20] und A. Dittmann[21] zu einer doppelten Schlußfolgerung:

(1) Zwingende verfassungsrechtliche Gründe für einen Ausschluß privater Rechtsformen von der Organisation der auswärtigen Kulturpolitik sind nicht ersichtlich.

(2) Die verfassungsrechtlich gebotene "Exekutivnähe" der unmittelbaren Staatsverwaltung - wie sie in Artikel 87 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes unzweideutig zum Ausdruck kommt - erfordert jedoch solche Privatrechtsformen, die eine "Durchsetzung des staatlichen Führungsanspruchs jederzeit rechtlich gewährleisten".

6. Zusammenfassung

Trotz der unterschiedlichen Ansatzpunkte der dargestellten Auffassungen betonen alle Autoren die Notwendigkeit staatlicher Lenkungsmechanismen bei den Mittlerorganisationen. Welche rechtliche Möglichkeiten dem Staat zur Steuerung der Mittlerorganisationen zur Verfügung stehen und wie der Führungsanspruch in der Praxis durchgesetzt wird, soll Gegenstand der folgenden Erörterung sein.

II. Die Ausgestaltung des staatlichen Einflusses auf die Mittlerorganisationen

1. Vertrag

a. Die wohl beste Art, den staatlichen Einfluß auf die Mittlerorganisationen zu sichern, ist eine vertragliche Fixierung desselben. Ein Vertrag kann auf die jeweiligen Bedürfnisse des Einzelfalles zugeschnitten werden. Vor allem können Kooperations- und Entscheidungsformen gewählt werden, die unter Beachtung des unerläßlichen staatlichen Führungsanspruches den Mittlerorganisationen ein möglichst autonomes Wirken garantiert.

20) Gutachten, S. 16.
21) S. 447.

Trotz der unbestreitbaren Vorteile, die die vertragliche Festlegung von Rechten und Pflichten einer Mittlerorganisation gegenüber dem Staat hat, ist sie bislang eine einmalige Ausnahme: Am 30. Juni 1976 wurde zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Auswärtige Amt, und dem "Goethe-Institut zur Pflege der deutschen Sprache im Ausland und zur Förderung der internationalen kulturellen Zusammenarbeit e.V." ein "Rahmenvertrag" geschlossen.
Dieser Vertrag - in den selbstverständlich nur die Beziehungen des Goethe-Instituts zum Staat aufgenommen werden konnten - gilt weithin als Muster für die Regelung des Verhältnisses zwischen Mittlerorganisationen und staatlichen Instanzen. Obwohl für den Einzelfall konzipiert, gewinnt sein Inhalt daher immer nachhaltiger an Bedeutung für alle Mittlerorganisationen,[22] sodaß eine eingehende Analyse des Vertrages gerechtfertigt ist.[23]

b. In dem Vertrag wird das Goethe-Institut vom Auswärtigen Amt "im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Zuständigkeit für die auswärtige Kulturpolitik" mit einer Reihe von Aufgaben betraut (§ 1 Abs. 1 . Die in diesem Abschnitt zitierten Paragraphen beziehen sich alle auf den Rahmenvertrag). Diese Vertragsaufgaben umfassen:

"1) Pflege der deutschen Sprache im Ausland durch

a) Erteilung und Förderung von Deutschunterricht, insbesondere der Erwachsenen im Ausland,

b) Zusammenarbeit mit Unterrichtsverwaltungen, Institutionen und Lehrkräften im Ausland,

c) fachliche Förderung ausländischer Sprachlehrer und Germanisten,

d) Entwicklung und Verbesserung von Unterrichtsmethoden und -material sowie Mitwirkung an entsprechenden Maßnahmen Dritter,

22) Vgl. O. Splett, Einen Flecken Boden ..., S. 28.

23) Nach M. Kilian handelt es sich bei dem Rahmenvertrag "wohl um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag" gemäß § 54 VwVerfG, da der Vertragsgegenstand - auswärtige Kulturverwaltung - dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist (S. 137 Anm. 154).

e) Verteilung von Stipendien zur Erlernung der deutschen Sprache.

2. Förderung der internationalen kulturellen Zusammenarbeit durch

a) Durchführung und Vermittlung kultureller Veranstaltungen im Ausland,

b) Vermittlung von Informationen im Ausland über das kulturelle Leben in der Bundesrepublik Deutschland,

c) Betreuung ausländischer Besucher, vor und nach ihrem Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland,

d) Sonstige Beteiligung an kultureller Zusammenarbeit und Austausch mit kulturellen Einrichtungen im Ausland nach vorheriger Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt."

aa. Die besondere Bedeutung dieses Kataloges wird verständlich, wenn mann berücksichtigt, daß das Vereinsziel des Goethe-Instituts - die Pflege der Deutschen Sprache im Ausland und die Förderung der internationalen kulturellen Zusammenarbeit ganz allgemein - umfassender gesteckt ist. Die Formulierung des § 2 Abs. 1 der Vereinssatzung "Dazu gehört ..." verdeutlicht, daß die Vertragsaufgaben - theoretisch - nur als Teil des umfassend formulierten Vereinszwecks aufzufassen sind. In dem somit - theoretisch - bestehenden "vertragsfreien" Betätigungsfeld des Goethe-Instituts sind die im Vertrag vorgesehenen staatlichen Leitungs- und Kontrollmechanismen nicht anwendbar.
Der Vertrag regelt also nicht das Verhältnis des Goethe-Instituts zum Staat schlechthin, sondern statuiert Rechte und Pflichten nur für einen bestimmten Aufgabenbereich. Daher ist im Einzelfall jeweils zu prüfen, ob eine Tätigkeit des Goethe-Instituts in Erfüllung der "Vertragsaufgaben" erfolgt, ehe auf die einzelnen Bestimmungen zurückgegriffen werden kann.
Die Pflege der deutschen Sprache im Ausland und die Förderung der internationalen kulturellen Zusammenarbeit sind Aktivitäten, die ohne Zweifel in den Bereich der auswärtigen Kulturpolitik fallen. Es bleibt also die theoretische Frage bestehen, wie der Staat bei Vorhaben des Goethe-Instituts innerhalb seines Vereins-

zweckes, aber außerhalb der Vertragsaufgaben, seinen unverzichtbaren Führungsanspruch durchsetzen kann.
Für die alltäglichen Beziehungen zwischen Goethe-Institut und dem Auswärtigen Amt ist die Frage jedoch ohne jegliche Bedeutung. Die Vertragsaufgaben prägen die Beziehungen des Goethe-Instituts zum Auswärtigen Amt in einer Weise, daß sie als Verhältnis Staat - Mittler schlechthin angesehen werden können. Darüber hinaus wird die Tätigkeit des Goethe-Instituts derart von der Erfüllung der Vertragsaufgaben bestimmt, daß mögliche andere Betätigungen im Rahmen des Vereinszweckes vernachlässigenswerte Größen darstellen.

bb. Der Katalog des § 1 Abs. 1 hat auch für das Goethe-Institut seine besondere Bedeutung, denn er bestimmt den Bereich, in dem es eigenverantwortlich für den Staat tätig wird (§ 1 Abs. 3). Beachtenswert ist dabei, daß im Bereich der internationalen kulturellen Zusammenarbeit außer den individuell aufgezählten Gebieten (Absatz 1 Ziffer 2 a-c) durch eine Generalklausel auch sonstige Beteiligungen an kultureller Zusammenarbeit und Austausch mit kulturellen Einrichtungen im Ausland zu den Vertragsaufgaben gezählt werden, für Aktivitäten im Bereich dieser Klausel aber eine vorherige Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt erforderlich ist.

c. Als Grundnorm für das Verhältnis Auswärtiges Amt - Goethe-Institut kann § 2 Abs. 1 bezeichnet werden: Danach arbeiten das Auswärtige Amt und das Goethe-Institut bei der Ausführung der Vertragsaufgaben "eng zusammen". Ihren Bediensteten und Mitarbeitern machen beide Seiten eine "loyale Zusammenarbeit zur Pflicht."
In ihr spiegelt sich die Tendenz des ganzen Vertrages. Nicht eine lose Arbeitsstellung oder eine punktuelle Kooperation ist angestrebt, sondern eine enge und loyale Zusammenarbeit. Dieses Leitmotiv wird noch an Hand zahlreicher Beispiele belegt werden.

d. Von zentraler Bedeutung ist für den staatlichen Einfluß auf das Goethe-Institut die Bestimmung des § 1 Abs. 3. Danach geschieht

die Durchführung der Aufgaben des Goethe-Instituts "im Rahmen der Richtlinien, der Gesamt- und Regionalplanung, sowie der Koordination des Auswärtigen Amtes auf dem Gebiet der auswärtigen Kulturpolitik".
Für die Aktivitäten des Goethe-Instituts besteht damit ein sehr präziser, staatlich erstellter und ständig angepaßter Rahmen, der im Einzelfall dem Goethe-Institut sehr geringen Spielraum für seine Entscheidungen lassen kann, ohne aber die Eigenverantwortlichkeit für die Durchführung seiner Aufgaben zu berühren. In der Abfassung der für die Mittlerorganisation verbindlichen Richtlinien spiegelt sich unmittelbar das staatliche Konzept der auswärtigen Kulturpolitik. Die Gesamt- und Regionalplanung bietet dem Auswärtigen Amt die Möglichkeit, Schwerpunkte der deutschen auswärtigen Kulturpolitik zu setzen, sowohl im Bezug auf die regionale Streuung, als auch auf die Art der Präsentation. Die Handlungs- und Entfaltungsmöglichkeiten des Goethe-Instituts sind unmittelbar von der Ausgestaltung der staatlichen Richtlinien und Planung abhängig, bei deren Ausformulierung wiederum auch das Goethe-Institut beteiligt ist. Es wird zu den Sitzungen und Beratungen des Auswärtigen Amtes geladen, die für die Durchführung der Vertragsaufgaben von Bedeutung sind, oder wird zumindest zu den dabei behandelten Themen gehört (vgl. § 2 Abs. 2).

Ein latentes Spannungsverhältnis ist damit institutionalisiert, gleichzeitig aber auch die Priorität des Staates in diesem Verhältnis bekräftigt, da diese Rückkoppelung in der Genesis der Richtlinien und Planung nicht die staatliche Kompetenz für die Aufstellung des Handlungsrahmens des Mittlers in Frage zu stellen vermag. Dem staatlichen Führungsanspruch im Bereich der auswärtigen Kulturpolitik ist damit weitestgehend Rechnung getragen.

e. aa. Voraussetzung für eine effektive Führung der Mittlerorganisation durch den Staat ist eine detaillierte Kenntnis ihrer Aktivitäten.[24] Entsprechend ausgestaltet sind die Informations-

24) Allgemein über die Statuierung von Berichtspflichten als Möglichkeiten des Parlaments, sich über das Verhalten verselbständigter Verwaltungseinheiten kontrollierend zu informieren s. G.F. Schuppert, S. 378 ff.

pflichten des Goethe-Instituts gegenüber dem Auswärtigen Amt. Das Goethe-Institut übersendet dem Auswärtigen Amt "laufend alle wichtigen Rundschreiben" (§ 2 Abs. 4). Über "Maßnahmen und sonstige Vorkommnisse, die Einfluß auf die gemeinsame Zusammenbeit haben" oder die staatliche Verantwortlichkeit auf dem Gebiet der auswärtigen Kulturpolitik betreffen, hat das Goethe-Institut jeweils zu berichten (§ 2 Abs. 3). Institutionalisiert sind Besprechungen in regelmäßigen Abständen zwischen dem Goethe-Institut und dem Auswärtigen Amt (§ 3 Abs. 1). Die wesentlichen Elemente für die in diesen Besprechungen zu treffenden Entscheidungen liefert das Goethe-Institut, das durch Erstellung der Planungsunterlagen diese Sitzungen vorbereitet.
Eine konkrete Informationspflicht hat das Goethe-Institut bei Auslandsdienstreisen von Angehörigen der Zentralverwaltung (§ 3 Abs. 2) und bei der Veranstaltung von Regionaltagungen (§ 3 Abs. 4). Die Information hat "frühzeitig" zu geschehen, um dem Auswärtigen Amt die Gelegenheit der Entsendung amtlicher Vertreter zu ermöglichen. Die Dienstreisen sind ferner in Bezug auf Verlauf und Aufgabe mit dem Auswärtigen Amt abzusprechen. Neben diesen an konkrete Ereignisse oder Maßnahmen anknüpfenden Informationspflichten ist das Goethe-Institut gehalten, regelmäßig über seine Arbeit zu berichten (§§ 2 Abs. 3, 7 Abs. 1).

bb. Durch eine Reihe von Bestimmungen wird der Tatsache Rechnung getragen, daß sowohl das Auswärtige Amt als auch das Goethe-Institut ihre in den Zentralen erarbeiteten Konzepte weltweit durch ihre Vertretungen bzw. Zweigstellen umsetzen.
Auch im Ausland bleibt die Verantwortung für Fragen der auswärtigen Kulturpolitik einschließlich Koordination und Planungskontrolle bei der örtlich zuständigen diplomatischen bzw. konsularischen Vertretung (§ 4 Abs. 5). Bei Regionaltagungen des Goethe-Instituts werden die betroffenen Auslandsvertretungen rechtzeitig benachrichtigt; ferner wird ihnen das Ergebnis durch Übersendung des Protokolls zugängig gemacht (§ 3 Abs. 4).
Auch im Ausland sind Besprechungen in regelmäßigen Abständen institutionalisiert, die dort zwischen dem Leiter der Auslandsvertretung oder einem von ihm beauftragten Bediensteten und dem

Leiter der Zweigstelle geführt werden. Sie dienen der Erörterung aller gemeinsam interessierenden, für die Zusammenarbeit wichtigen Fragen (§ 4 Abs. 7). Über diese regelmäßigen Unterredungen hinaus ist der Zweigstellenleiter gehalten, die Auslandsvertretung über alle Vorgänge und Maßnahmen zu unterrichten, insbesondere über Kontakte, die für die Zusammenarbeit Bedeutung haben oder die politische Verantwortung der Auslandsvertretung berühren (§ 4 Abs. 6).
Für eine Informationsmöglichkeit aus erster Hand über die Aktivitäten der Zweigstelle ist gesorgt, denn zu Veranstaltungen ist stets der Leiter der Auslandsvertretung und der zuständige Kulturreferent einzuladen (§ 4 Abs. 10).

f. Eine Reihe von Entscheidungen von besonderer Tragweite sind in dem Vertrag unmittelbar staatlichen Stellen vorbehalten bzw. bedürfen deren Zustimmung.
Im Ausland sind bei Veranstaltungen in der Zweigstelle die Einladungen an Regierungsmitglieder und an ausländische Missionschefs mit der Auslandsvertretung abzusprechen; Einladungen an das Staatsoberhaupt oder den Regierungschef des Gastlandes sogar stets dem Leiter der Auslandsvertretung vorbehalten (§ 4 Abs. 9).
Die für die Setzung regionaler Schwerpunkte besonders wichtige Frage der Eröffnung und Schließung von Zweigstellen, Dozenturen und Nebenstellen liegt in der Hand des Auswärtigen Amtes. Seinen Vorschlägen wird das Goethe-Institut entsprechen. Entsprechende Initiativen des Goethe-Instituts bedürfen der Zustimmung des Auswärtigen Amtes (§ 4 Abs. 2). Gleichfalls der Zustimmung bedürfen Rundschreiben, die Fragen der Beziehungen des Goethe-Instituts und seiner Zweigstellen zum Auswärtigen Amt oder zu den Auslandsvertretungen aufwerfen (§ 2 Abs. 4).
Es bleibt daher der Zentrale des Goethe-Instituts verwehrt, eine für seine Zweigstellen verbindliche Korrektur des Verhältnisses zu den staatlichen Stellen vorzunehmen, ohne dafür eine vorherige ausdrückliche Billigung des betroffenen Staates erhalten zu haben.
Die unmittelbare staatliche Einwirkung auf die Mittlerorganisation erhält in den Bestimmungen über die Finanzierung des Goethe-

Instituts eine der stärksten Stützen. Der Bewirtschaftungsplan wird vom deutschen Bundestag genehmigt, der Stellenplan danach dem Goethe-Institut durch das Auswärtige Amt mitgeteilt. Abweichungen von diesem für das Goethe-Institut verbindlichen Plan sind nicht statthaft, es sei denn nach vorheriger Zustimmung des Auswärtigen Amtes (§ 6 Abs. 4). Dieses kann auch Bestimmungen über die Art der Buch- und Kassenführung treffen (§ 7 Abs. 2). Eine schriftliche Einwilligung des Auswärtigen Amtes schreibt der Vertrag für einige kostenträchtige Maßnahmen vor (§ 6 Abs. 4). Sie betreffen Verpflichtungen, die über das Haushaltsjahr hinausgehen, sowie - mit gewissen Einschränkungen für kleinere Fälle - den Abschluß bzw. die Verlängerung von Mietverträgen. Zur ausschließlichen Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes gehören ferner Erwerb, Belastung und Veräußerung von Immobilien sowie Baumaßnahmen (§ 6 Abs. 7).

g. Als wohl stärkste Ausprägungen des staatlichen Führungsanspruches sind die Bestimmungen des Vertrages anzusehen, die eine unmittelbare Einwirkungsmöglichkeit auf die laufende Arbeit des Goethe-Instituts und seiner Zweigstellen ermöglichen.

aa. Nur bedingt dazu zählen negative Stellungnahmen der Auslandsvertretungen zu dem Programm der Zweigstellen (§ 4 Abs. 7). Diese können die Bedenken durch eine Programmänderung ausräumen, sind dazu aber rechtlich nicht gezwungen. Verbindlich für die Zweigstellen ist erst der Einspruch gegen eine Veranstaltung, der von dem Leiter der Auslandsvertretung auszusprechen ist. Diesem Einspruch trägt der Zweigstellenleiter Rechnung. Als Gewähr gegen einen Mißbrauch des Einspruches durch den Leiter der Auslandsvertretung ist ein Nachspiel institutionalisiert. Sowohl die Auslandsvertretung, als auch die Zweigstelle haben über den Vorfall an ihre jeweiligen Zentralen zu berichten. Das Goethe-Institut kann dann vom Auswärtigen Amt eine Prüfung der Rechtfertigung des Einspruchs verlangen. Diese nachträgliche Rechtmäßigkeitskontrolle ermöglicht dem Staat ein Überdenken der bereits getroffenen Entscheidungen in Deutschland, ohne den Spannungen und der oft vorhandenen politischen Unruhe im Ausland

ausgesetzt zu sein. Sie mindert aber nicht die Erkenntnis, daß der Staat in der Person des Leiters der Auslandsvertretung, im Rahmen der ihm übertragenen politischen Verantwortung für die auswärtige Kulturpolitik, als ultima ratio eine Veranstaltung der Zweigstelle durch sein Veto verhindern kann.

bb. Ein letztes staatliches Vorrecht sieht der Vertrag in § 9 im Bereich des Personalwesens vor. Das Auswärtige Amt kann die sofortige Suspendierung entsandter Mitarbeiter des Goethe-Instituts verlangen, wenn diese nach seiner begründeten Auffassung das deutsche Ansehen schädigen oder ihr Verhalten zu einer Belastung der politischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Gastland oder einem dritten Land führt. Führt eine Prüfung des Goethe-Instituts, bei der auch der Betroffene anzuhören ist, zu keiner anderen Beurteilung durch das Auswärtige Amt, so sind entsandte Mitarbeiter von ihrem Dienstposten abzuberufen. Unter entsprechenden Voraussetzungen sind auch Ortskräfte vom Dienst zu suspendieren; gegebenenfalls ist das Dienstverhältnis aus wichtigem Grund zu kündigen.

h. aa. Die veröffentlichte Würdigung des Vertrages ist bei weitem nicht einheitlich. In dem Meinungsunterschieden spiegeln sich z.T. noch die vehementen Auseinandersetzungen wider, die die Vertragsverhandlungen begleiteten.[25]
Die Verflechtung von Staat und Mittlerorganisation wird besonders von O. Splett kritisiert. Sein Kernsatz lautet: "Die Vereinbarung profiliert das Goethe-Institut eindeutig als ein nachgeordnetes Organ des bundesdeutschen Außenministeriums".[26] Dieses Urteil ist jedoch in seiner Schärfe einmalig geblieben. Regelmäßig wird betont, das das Goethe-Institut und seine Zweigstellen "keiner Regierungsbehörde und somit auch den diplomati-

25) Spektakulärste Stellungnahme war wohl der Brief namhafter Schriftsteller und Regisseure - u.a. G. Grass, Volker Schlöndorff, Horst Bienek - an den Bundesaußenminister Genscher. Vgl. auch M. Kilian, S. 137 m.w.N Anm. 155.

26) In "Einen Flecken Boden ...", S. 28. Auch für die GEW überwiegen insgesamt die Negativfaktoren die positiven Aspekte; vgl. L. Götze, S. 30.

schen Vertretungen nicht unterstellt" sind.[27] Aber auch bei den weniger kritischen Stimmen wird zumeist an Hand von Beispielen[28] auf das Vetorecht hingewiesen. Trotz des Sensationseffektes, den Vetos durch die Auslandsvertretungen haben, bleiben die in der Presse geschilderten Fälle jedoch Ausnahmen.[29]

bb. Von Gesprächspartnern im Auswärtigen Amt und in den Zweigstellen des Goethe-Instituts wird immer wieder der Ausnahmecharakter des Vetos hervorgehoben. Gleichzeitig wird betont, daß die ständige, z.T. sehr enge Zusammenarbeit zwischen Auslandsvertretungen und Zweigstellen dazu beiträgt, etwaige abweichenchende Ansichten bereits im Vorfeld zu diskutieren und Meinungsverschiedenheiten auszuräumen.

cc. Eine Bewertung des durch den Vertrag garantierten staatlichen Einflusses auf das Goethe-Institut kann nicht losgelöst von den anderen staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten vorgenommen werden. Ergänzend werden vor allem die in der Satzung postulierten Mitwirkungsrechte heranzuziehen sein.[30]
Dennoch erscheint ein erstes Fazit angebracht: Vergleicht man das Verhältnis des Staates zu der Mittlerorganisation mit einem typischen staatlichen Verwaltungsaufbau, so ist der auffälligste Unterschied, daß ein Weisungsrecht im Einzelfall nicht besteht. Der Aktionsrahmen wird durch staatliche Richtlinien abgesteckt, die Prioritäten festlegen. Darüber hinaus ist es dem Staat nicht möglich, die Mittlerorganisation zur Durchführung bestimmter Projekte und Maßnahmen anzuhalten. Werden Anregungen nicht befolgt, so bestehen keine Mechanismen zur zwangsweisen Durchsetzung.
Dem Staat ist es ferner verwehrt, konkrete Projekte der Mittlerorganisation ohne deren Einverständnis an sich zu ziehen und damit das Goethe-Institut aus der Verantwortung zu entlassen, dies unbeschadet des Rechts, auf dem Tätigkeitsgebiet des Goethe-

27) So z.B. D.E. Zimmer, S. 45.

28) D.E. Zimmer, a.a.O.; J. Klicker, S. 16.

29) Vgl. J. Klicker, a.a.O.; D.E. Zimmer, a.a.O.

30) Siehe dazu unten, 2., Seite 69 ff.

Instituts selber oder durch Beauftragung Dritter tätig zu werden (§ 1 Abs. 2).
Die einzige unmittelbare Einwirkungsmöglichkeit des Staates auf die Ausführung der Aufgaben des Goethe-Instituts im Einzelfall ist das Veto. Die Wirkung ist der einer Guillotine vergleichbar: Der Zweigstellenleiter trägt dem Einspruch Rechnung. Dies bedeutet in der Praxis i.d.R. die Absetzung der Veranstaltung, bzw. soweit nur einzelne Teile moniert werden, eine Reduzierung des ursprünglichen Programms. Eine positive (Mit-)Gestaltungsmöglichkeit der Auslandsvertretung wird damit aber nicht eröffnet. Das Einspruchsrecht des Leiters der Auslandsvertretung kann daher allenfalls als "negative Weisungsmöglichkeit" charakterisiert werden.
Es ist jedoch unverkennbar, daß in einzelnen Fällen, vor dem Hintergrund eines drohenden Einspruchs, die Vorstellungen der Auslandsvertretung von den Zweigstellen bei der Gestaltung der Veranstaltungen berücksichtigt werden, z.T. auch gegen die Überzeugung der Zweigstelle.
Das angesprochene Problem betrifft weniger die rechtliche Ausgestaltung des Verhältnisses Auslandsvertretung/Zweigstelle, als die Bereitschaft des Zweigstellenleiters, Konflikte gegebenenfalls auch auszutragen. Schwach ist seine Stellung nicht: Der Leiter der Auslandsvertretung muß seinen Einspruch gegenüber dem Auswärtigen Amt begründen; das Goethe-Institut kann verlangen, daß das Auswärtige Amt prüft, ob der Einspruch gerechtfertigt war. Die Einschaltung der Zentrale, der Zwang, mit einer überzeugenden und stichhaltigen Begründung das Veto zu rechtfertigen, sowie die damit verbundene Publizität werden den wohlberatenen Leiter der Auslandsvertretung dazu anhalten, einen Einspruch nur als ultima ratio zu erwägen.
Mit dem Veto und der Möglichkeit zur Suspendierung bzw. Abberufung von Mitarbeitern der Zweigstelle regelt der Vertrag zwei mögliche Konfliktfälle zugunsten des Staates. Sie sind jedoch nicht exemplarisch für die Tendenz des Vertrages zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Goethe-Institut. Prägend ist das Bestreben, durch ständigen Austausch Meinungsverschiedenheiten bereits

im Vorfeld von Konflikten zu bereinigen, im Idealfall durch eine konstante, auch inoffizielle Abstimmung Meinungsverschiedenheiten erst gar nicht aufkommen zu lassen.
In diesem Sinne wirkt die Verpflichtung beider Parteien, ihre Mitarbeiter zu einer loyalen Zusammenarbeit anzuhalten. Doch ein Konsens zwischen den Auslandsvertretungen und den Zweigstellen über einzelne Aktivitäten im Bereich der auswärtigen Kulturbeziehungen kann durch einen Vertrag nicht angeordnet werden. Dafür verpflichtet der Vertrag zu umfangreichen Kontakten in Form von Informationen, Berichten, Stellungnahmen etc. Auch dieser ständige Meinungsaustausch kann den Konsens als Ergebnis nicht garantieren; er bietet aber die besten Voraussetzungen dafür.

dd. Zusammenfassend bleibt festzustellen, daß im Vergleich zu einem staatlichen Behördenaufbau der Vertrag zwischen Auswärtigem Amt und Goethe-Institut dem Staat nur vereinzelte unmittelbare Einwirkungsrechte verleiht. Seine generellen Interessen wahrt der Staat durch Formulierung der Richtlinien, innerhalb derer die Mittlerorganisation tätig wird. Darüber hinaus bietet ein obligatorischer ständiger Informations- und Meinungsaustausch den staatlichen Stellen die Möglichkeit, in der Planung und im Vorfeld von Entscheidungen ihre Interessen zu artikulieren.
So begrüßenswert für manchen "Kulturschaffenden" die Tendenz des Vertrages sein mag, hierarchische Entscheidungsstränge zwischen Staat und Mittlerorganisation zu vermeiden und auf Kooperation zu setzen, so birgt diese Tendenz auch negative Momente.
Klare Stellungnahmen dürften in nicht seltenen Fällen zugunsten von Kompromissen zurückgestellt werden, die im Einzelfall als "faul" zu bezeichnen die Höflichkeit verbietet. Der Kompromiß als gemeinschaftliches Ergebnis bindet alle, führt aber auch dazu, die Verantwortung für das Resultat zu verschleiern.

2. Die durch Satzungen und Mitgliedschaften begründeten staatlichen Rechte

So unterschiedlich wie der Ursprung der verschiedenen Mittler-

organisationen ist, so unterschiedlich ist auch die Ausgestaltung der staatlichen Rechte auf die einzelnen Organisationen in deren Satzungen bzw. Stiftungsurkunden. Dabei kann unterschieden werden zwischen Rechten, die staatlichen Stellen unmittelbar eingeräumt sind, und solchen, die aus der Mitgliedschaft in den diversen Mittlerorganisationen oder ihren Organen resultieren.

a. Unmittelbar durch Satzung eingeräumte Rechte

aa. Am weitestgehenden sind die staatlichen Rechte im Bereich der Personalentscheidungen beim Goethe-Institut. Der Zustimmung des Auswärtigen Amtes bedarf die Bestellung des Vorstandes durch das Präsidium (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 der Satzung). Der Vorstand besteht aus dem Generalsekretär und dem stellvertretenden Generalsekretär, die beide Vorstand i.S. des § 26 BGB sind und den Verein einzeln gerichtlich und außergerichtlich vertreten (§ 8 Abs. 2 der Satzung). Auch die Entscheidung über die Bestellung des Leiters der Zentralabteilung (Personal und Verwaltung) bedarf in jedem Fall der Zustimmung des Auswärtigen Amtes. Diese Position an der Spitze des Personal- und Verwaltungswesens ist für die Führung des Institutes und für die langfristige Planung von nicht zu unterschätzendem Wert.
Dem Bundesminister des Auswärtigen ist eine weitere Personalentscheidung von großer Tragweite vorbehalten: Die Bestätigung des Präsidenten und der Vizepräsidenten des Präsidiums des Goethe-Instituts. Gewählt durch das zwölfköpfige Präsidium hat der Präsident nach der Satzung eine starke Stellung. Unter anderem repräsentiert er den Verein unbeschadet der gesetzlichen Vertretungsmacht des Vorstandes; er vertritt das Präsidium zwischen den Sitzungen, und seine Stimme ist bei Stimmengleichheit im Präsidium ausschlaggebend. (Vgl. im Einzelnen § 7 Abs. 6 und 7 der Satzung.)
Neben dem Goethe-Institut bestehen verbriefte staatliche Rechte in Personalangelegenheiten bei der Alexander-von-Humboldt-Stiftung. Die Stiftungsurkunde sieht vor (§ 6 Abs. 2), daß der Präsident nach Anhörung der anderen Vorstandsmitglieder vom Bundesminister des Auswärtigen berufen wird. Der Präsident bildet mit weiteren sieben oder acht Vorstandsmitgliedern den Vorstand,

dessen Vorsitz er führt. Er vertritt die Stiftung gerichtlich und außergerichtlich. Wie keine andere Mittlerorganisation ist die Alexander-von-Humboldt-Stiftung durch den Generalsekretär geprägt worden. Er wird vom Vorstand bestellt (§ 10 Abs. 1 der Stiftungsurkunde). Auch wenn dafür in der Stiftungsurkunde kein ausdrückliches Mitwirkungsrecht des Staates niedergelegt ist, dürfte die Präsenz staatlicher Vertreter im Vorstand den staatlichen Einfluß auch bei der Bestellung des Generalsekretärs hinreichend sichern.

bb. Sonstige Bereiche

Staatliche Einwirkungsrechte auf die laufende Arbeit einer Mittlerorganisation sind vor allem in der Satzung des Goethe-Instituts anzutreffen.
Gegen Beschlüsse der Mitgliederversammlung und des Präsidiums kann der Vertreter des Auswärtigen Amtes in diesen Gremien Einspruch einlegen (vgl. § 6 Abs. 8 und § 7 Abs. 2 der Satzung). Mit dem Einspruch gilt der Beschluß als aufgehoben. Der Beschluß kann aber nur unter der Voraussetzung durch einen Einspruch aufgehoben werden, daß er im Bereich der Vertragsaufgaben den Richtlinien, der Planung oder Koordinierung des Auswärtigen Amtes widerspricht. Der Vertreter des Auswärtigen Amtes hat seinen Einspruch zu begründen. Sofern ihm eine sofortige Stellungnahme nicht zuzumuten ist, kann er den Beschluß durch einen vorläufigen Einspruch suspendieren; innerhalb eines Monats ist dann eine endgültige Erklärung schriftlich abzugeben, die für den Fall der Aufrechterhaltung des Einspruchs zu begründen ist.
Mit diesem Einspruchsrecht haben die staatlichen Vertreter sowohl in der Mitgliederversammlung als auch im Präsidium ein Instrument, um ein Abweichen der Mittlerorganisation von der durch Richtlinien, Planung und Koordinierung festgelegten kulturpolitischen Linie des Staates jederzeit zu sanktionieren. Die Begründungspflicht wird unüberlegten Einsprüchen vorbeugen. Sie mindert nicht die Effektivität des staatlichen Rechts, sondern trägt zur Versachlichung bei, indem sie den staatlichen Eingriff rational nachvollziehbar werden läßt. Die Rechtsnatur eines solchen Einspruches läßt sich nicht mit letzter Sicherheit bestimmen. M.E. handelt es sich weniger um einen staatlichen (Verwaltungs-)Akt gegenüber einem Privaten, als um die Ausübung eines besonderen Mitgliedsrechts innerhalb eines Gremiums, in dem bestimmte Mitglieder durch Son-

Th. Oppermann[31] hebt hervor, daß Sonderrechte, wie sie § 35 BGB expressis verbis voraussetzt, aus der Mitgliedschaft im Verein erwachsen. Er anerkennt auch die grundsätzliche Möglichkeit, bestimmte Vorschlags- oder Vetorechte gegenüber Beschlüssen der Vereinsorgane im Rahmen der Satzungsautonomie Außenstehenden zu gewähren.[32] Ein solcherart eingeräumtes Vetorecht hat seine Grundlage dann aber in dem privatrechtlichen Vereinsrecht, auch wenn der Träger dieses Rechtes der Staat ist.

Die staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Mitgliederversammlung und das Präsidium des Goethe-Instituts sind mit dem in der Satzung verbrieften Recht, Beschlüsse dieser Gremien mit einem Einspruch aufzuheben, nur in einer Hinsicht beschrieben. Neben diesen "negativen" Vetorechten können die Vertreter des Staates in diesen Gremien jederzeit im Sinne der staatlichen Interessen initiativ werden und sich damit aktiv in die Willensbildung und Entscheidungsfindung von Mitgliederversammlung und Präsidium einschalten.

Einziges Organ des Goethe-Instituts ohne einen weisungsgebundenen staatlichen Vertreter ist der Vorstand. Dementsprechend sind auch die staatlichen Rechte gegenüber diesem Organ anders ausgestaltet als gegenüber der Mitgliederversammlung und dem Präsidium. Im Bereich der Vertragsaufgaben[33] kann das Auswärtige Amt den Vorstand um eine "Maßnahme oder Unterlassung" ersuchen. Der Vorstand hat einem solchen Ersuchen zu entsprechen (§ 8 Abs. 5 der Satzung).

Ein Weisungsrecht des Staates gegenüber dem Vorstand für den alltäglichen Gebrauch soll damit nicht begründet werden. Das Ersuchen ist vielmehr auf Einzelfälle im Bereich der Vertragsaufgaben beschränkt, in denen ausnahmsweise eine Maßnahme oder Unterlassen des Vorstandes aus gewichtigen politischen Gründen erforderlich erscheint. Diese Regelung entspricht durchaus dem

31) Gutachten, S. 60.

32) Gutachten, S. 58. Vgl. auch M. Kilian (S. 136 f.), der betont, "daß sich hier der Bund nicht so sehr als >Staat<, sondern als >Vereinsmitglied Staat<, allerdings mit beachtlichen Sonderrechten >geriert<".

33) Zu den einzelnen Vertragsaufgaben vgl. oben 1 b, S. 59 f.

staatlichem Interesse. Die dem Vorstand übertragenen Routineaktivitäten erhalten durch die Satzung, den Vertrag zwischen Auswärtigem Amt und Goethe-Institut, sowie den Richtlinien, der Planung und Koordination des Auswärtigen Amtes einen dem Staat genehmen Rahmen. Ein unmittelbares Weisungsrecht kann daher auf Ausnahmefälle von besonderem politischen Gewicht beschränkt werden, ohne daß der staatliche Einfluß auf den Vorstand dadurch geschmälert würde.
Neben diesem ausgeklügelten System staatlicher Rechte in der Satzung des Goethe-Instituts nehmen sich die staatlichen Rechte in Satzungen anderer Mittlerorganisationen recht bescheiden aus. Sie sind primär punktueller Natur und stellen kein umfassendes System dar. Vor allem sind die Kontrollrechte im Finanzbereich zu erwähnen. So wird die Jahresrechnung, über die der Verwaltungsrat des Instituts für Auslandsbeziehungen beschließt, vom Auswärtigen Amt geprüft, unbeschadet der Prüfungsrechte des Landes- und des Bundesrechnungshofes (§ 5 Abs. 1 der Satzung). Die Entlastung des Vorstandes des Instituts für Auslandsbeziehungen durch den Verwaltungsrat bedarf der Genehmigung des Kultusministeriums und des Finanzministeriums von Baden-Württemberg. Ferner bedürfen Satzungsänderungen der Genehmigung durch die Landesregierung Baden-Württembergs.

b. Mitgliedschaft des Staates in Mittlerorganisationen und ihren Organen

Die Mitgliedschaft staatlicher Stellen in den verschiedenen Mittlerorganisationen ist unterschiedlich ausgestaltet, ein einheitliches Schema ist nicht erkennbar. Ein Grund dafür sind sicherlich die verschiedenen Rechtsformen der diversen Mittlerorganisationen.

aa. Eingetragene Vereine

aaa. Eine ausdrückliche Mitgliedschaft des Staates in den Mittlerorganisationen mit der Rechtsform eines eingetragenen Vereins kennt nur die Satzung des Goethe-Instituts. Nach § 3 Abs. 3 der Satzung ist die Bundesrepublik Deutschland ordentliches Mitglied

des Vereins.[34] Dazu kommen als außerordentliche Mitglieder je ein Abgeordneter der Fraktionen des deutschen Bundestages und zwei Vertreter der Länderregierungen.
Die Satzungen anderer Mittlerorganisationen mit der Rechtsform eines eingetragenen Vereins sehen keine Mitgliedschaft des Staates vor.
Ordentliche Mitglieder des Deutschen Akademischen Austauschdienstes sind jedoch wissenschaftliche, theologische und Kunsthochschulen, sowie deren Studentenschaften. Die wissenschaftlichen Hochschulen sind zwar Körperschaften des öffentlichen Rechts, wegen ihrer Autonomie und dem Recht auf Selbstverwaltung ihrer wissenschaftlichen Angelegenheiten[35] ist ihre Mitgliedschaft jedoch kaum geeignet, den notwendigen staatlichen Einfluß auf die Mittlerorganisationen der auswärtigen Kulturpolitik herzustellen.

bbb. Neben den gesetzlich vorgeschriebenen Organen Mitgliederversammlung und Vorstand haben die als eingetragene Vereine organisierten Mittlerorganisationen durchgehend noch ein weiteres Leitungsorgan.[36] Von unterschiedlicher Bezeichnung (Goethe-Institut: Präsidium; Inter-Nationes: Verwaltungsrat; Deutscher Akademischer Austauschdienst: Kuratorium) und begrenzter Mitgliederzahl obliegt es ihm - als gegenüber dem Basisorgan kleineres, daher flexibleres und effektiveres Gremium - die Richtlinien der Mittlerorganisation zu bestimmen. Gerade in diesem wichtigen Organ ist die staatliche Mitgliedschaft in besonders auffälliger Weise in den Satzungen der einzelnen Mittlerorganisationen festgeschrieben.
Dem aus 12 Mitgliedern bestehenden Präsidium des Goethe-Instituts gehören je ein Vertreter des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums der Finanzen an (§ 7 Abs. 3 Ziffer 3 der Sat-

34) Einige Gründe, die für die förmliche Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland im Verein Goethe-Institut sprechen, erörtert Th. Oppermann, Gutachten, S. 58 f.

35) Zur Rechtsgestalt und zum Hochschulverfassungsrecht vgl. stellvertretend H.J. Wolff/O. Bachof, II, § 93, II, III.

36) Zu den rechtlichen Grenzen solcher Vereinsgremien vgl. F. Müller-Thoma, S. 83 ff., insbes. S. 85 ff.

zung).
Zu den fünf ständigen Mitgliedern des (aus mindestens sechs Mitgliedern bestehenden) Verwaltungsrates von Inter Nationes gehören der für die Kulturabteilung des Auswärtigen Amtes zuständige Staatssekretär, der Chef des Presse- und Informationsamtes und der Leiter der Auslandsabteilung des Presse- und Informationsamtes (§ 7 Abs. 1 der Satzung).
Mitglieder des Kuratoriums des Deutschen Akademischen Austauschdienstes sind sieben Vertreter von Bundesministerien (Auswärtiges Amt, Bundesministerium des Inneren, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Bundesministerium für Forschung und Technologie, Bundesministerium für Arbeit, Bundesministerium für Wirtschaft) und drei Vertreter der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder. Interessant am Kuratorium des Deutschen Akademischen Austauschdienstes ist auch die Mitgliedschaft von Vertretern anderer Mittlerorganisationen der auswärtigen Kulturpolitik und anderen z.T. halbstaatlichen kulturellen Vereinigungen. Genannt seien hier die Mittlerorganisationen Goethe-Institut und Inter Nationes, sowie die Deutsche Forschungsgemeinschaft, die Deutsche UNESCO-Kommission und die Studienstiftung des Deutschen Volkes.

bb. Anstalt des öffentlichen Rechts

Obwohl das Institut für Auslandsbeziehungen als Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert ist, entspricht sein interner Aufbau weitgehend der Organisationsstruktur der Mittlerorganisationen mit der Rechtsform eines eingetragenen Vereins.
Die Organe des Instituts sind die Mitgliederversammlung, der Verwaltungsrat und der Vorstand (§ 3 Abs. 1 der Satzung). Mitglieder des Instituts können neben Einzelpersonen und Stiftern auch Gesellschaften und Körperschaften sein, die auf kulturellem Gebiet tätig sind (§ 2 Abs. 1 der Satzung). Die Mitgliedschaft des Staates oder eines seiner Organe ist dagegen nicht in der Satzung festgeschrieben.
Das Organ mit der Richtlinienkompetenz für die Institutsarbeit ist der Verwaltungsrat. Mitglieder des Verwaltungsrats sind unter anderem ein Vertreter des Bundestagsausschusses für auswär-

tige Angelegenheiten, zwei Vertreter von Bundesministerien (Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Inneres), zwei Vertreter von Ministerien des Landes Baden-Württemberg (Finanzen und Kultur), sowie je ein Vertreter des Kulturausschusses des Gemeinderates und des Finanzreferates der Stadt Stuttgart[37] (§ 5 Abs. 4 der Satzung).
Der Vorstand des Instituts für Auslandsbeziehungen ist mit mindestens sieben Mitgliedern weitaus größer als die der vergleichbaren eingetragenen Vereine. Durch die Satzung bestimmt (§ 6 Abs. 2) ist die Mitgliedschaft im Vorstand von je einem Vertreter des Landes Baden-Württemberg und des Oberbürgermeisters der Stadt Stuttgart.

cc. Stiftungen

Stifter der Alexander-von-Humboldt-Stiftung ist die Bundesrepublik Deutschland. Sie hat, vertreten durch den Bundesminister des Auswärtigen, den Kapitalgrundstock des Stiftungsvermögens gelegt (§ 3 Abs. 1 der Stiftungsurkunde). Über die konstituierende Willensanordnung hinaus sind damit jedoch keine weiteren Einflußmöglichkeiten für den Stifter eröffnet.
Weil die Stiftung als zweckgewidmetes Vermögen keine Mitgliedschaft kennt, kann der Staat seinen Einfluß nicht auf Mitgliedschaftsrechten aufbauen. Gleichwohl hat der Staat entscheidende Einwirkungsmöglichkeiten auf die Stiftung.
Als einziges der drei Organe der Stiftung ist der Vorstand[38] als Kollegialorgan ausgestaltet. Er ist grundsätzlich für alle Angelegenheiten der Stiftung zuständig. Außer dem vom Auswärtigen Amt berufenen Präsidenten zählen kraft Amtes zu seinen höchstens acht Mitgliedern: Zwei Bundesminister (Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Forschung und Technologie), der Präsident der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder, der Präsident der Westdeutschen Rektorenkonferenz sowie die Präsidenten des Deutschen Akademischen Austauschdienstes und der Deut-

37) Auch die deutsche UNESCO-Kommission ist im Verwaltungsrat vertreten.

38) Weitere Organe: Präsident und Generalsekretär, § 5 der Stiftungsurkunde.

schen Forschungsgemeinschaft.

3. Der staatliche Einfluß über die Finanzierung der Mittlerorganisationen

Seit der Staat Mittel an nichtstaatliche Organisationen zur Wahrnehmung von Aufgaben der auswärtigen Kulturpolitik vergibt, hat es Überlegungen über die damit verbundenen staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten gegeben. Sie waren Schwerpunkt früher Auseinandersetzungen mit den Mittlerorganisationen.[39] Die Diskussion ist bis in jüngste Zeit forgeführt worden.[40] Bei dem staatlichen Einfluß über die Finanzierung der Mittlerorganisationen kann unterschieden werden zwischen den Einwirkungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Vergabe der Mittel und der nachträglichen Kontrolle, die einen bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz derselben überprüfen möchte.

a. Einwirkungsmöglichkeiten bei der Vergabe

aa. Da die Mittlerorganisationen auf Zuwendungen aus öffentlichen Haushalten angewiesen sind, sind sie insoweit auch abhängig von den Parlamenten. Die Parlamente beraten die von den Verwaltungen erstellten Haushaltspläne und verabschieden die Haushaltsgesetze. Dabei besteht die Möglichkeit einer vorherigen Kontrolle der Zielsetzungen der Mittlerorganisationen, für die in den Haushaltsplänen öffentliche Mittel vorgesehen werden. Die Gesetzgebungskörperschaften können die Ziele und bisherige Tätigkeit der einzelnen Mittlerorganisationen einer eingehenden Prüfung unterziehen und durch eine positive Zuwendungsentscheidung legitimieren oder durch Streichung der Mittel eine solche Legitimation versagen.[41]

39) Vgl. bereits Th. Steltzer, um 1957; ferner Fr.Mayer, 1963, und D. Kreighoff, um 1969. Die hier genannten Autoren benutzten allerdings bei ihren Arbeiten den Begriff Mittlerorganisationen noch nicht.

40) Vgl. z.B. M. Rehs, Zum "nervus rerum" auswärtiger Kulturpolitik, S. 35 f.: "Soll gar Haushaltsrecht als Gängelband dienen ...?"

41) F. Müller-Thoma, S. 66.

Die Enquête-Kommission Auswärtige Kulturpolitik hat in ihrem Bericht die Schaffung eines Kapitels "Kulturelle Außenpolitik" im Rahmen des Einzelplans 05 empfohlen.[42] Diese Empfehlung hat dazu geführt, daß ab 1978 alle im Einzelplan des Auswärtigen Amts veranschlagten Haushaltsmittel zur "Pflege kultureller Beziehungen im Ausland" in einem eigenen Kapitel (0504) zusammengefaßt sind.[43]

Diese Neuordnung hat auch für die Mittlerorganisationen entscheidende Auswirkungen gehabt. Eine Reihe von Erläuterungen zu den entsprechenden Titeln des Kapitels 0504 geben einen recht eingehenden Überblick über die wichtigsten geförderten Mittlerorganisationen.

Einleitend enthalten die Erläuterungen eine knappe Beschreibung der Ziele und Aktivitäten der einzelnen Mittlerorganisationen. Ihr Kernstück ist die Übersicht über den Wirtschaftsplan der jeweiligen Mittlerorganisation. Er enthält eine Aufschlüsselung der Ausgaben und Einnahmen, wobei neben den Zuwendungen des Bundes auch die sonstigen Einkünfte, einschließlich Zuwendungen von Ländern und Gemeinden, aufgenommen sind.

Eine besonders starke Transparenz ist im Bereich des Personalwesens durch die Aufnahme von Stellenübersichten in die Erläuterungen zu finden. Gegliedert nach Inland und Ausland, hier wiederum nach Entsandten und Ortskräften, legen sie für das Haushaltsjahr die Zahl der Mitarbeiter der einzelnen Vergütungsgruppen fest und geben selbst Auskunft über die Zahl derjenigen, die Anspruch auf Zulagen haben.[44]

In den Erläuterungen zum Haushaltsplan ist auch eine Übersicht

42) Bundestags-Drucksache 7/4121 Nr. 493, S. 83.

43) Ausgenommen sind lediglich "einige Beiträge und Zuschüsse, besonders an internationale Organisationen". So die Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Enquête-Kommission Auswärtige Kulturpolitik vom 21. September 1977 Nr. 116.

44) Die Verbindlichkeit des Stellenplanes des Goethe-Institutes ist in § 6, I des Vertrages mit dem Auswärtigen Amt ausdrücklich bestätigt. Abweichungen vom Stellenplan bedürfen der vorherigen Zustimmung des Auswärtigen Amtes.

über die Zweigstellen und Dozenturen des Goethe-Instituts, sowie der Außenstellen des Deutschen Akademischen Austauschdienstes im Ausland enthalten.
Die Zuwendungen an die Mittlerorganisationen sind nicht pauschal veranschlagt; sie verteilen sich vielmehr auf verschiedene Titel aus z.T. unterschiedlichen Einzelplänen. So sind z.B. die Zuwendungen an den Deutschen Akademischen Austauschdienst verstreut auf dreizehn verschiedene Titel, von denen nur sieben in dem Einzelplan 05, Auswärtiges Amt, enthalten sind.
Die Aufteilung der Zuwendungen auf verschiedene Titel ermöglicht eine Zweckbindung der Mittel und damit auch einen Einfluß auf die Gewichtung einzelner Arbeitsbereiche innerhalb der Mittlerorganisationen.
Für die Nutznießer der von den Mittlerorganisationen angebotenen Programme, z.B. den Stipendiaten des Deutschen Akademischen Austauschdienstes oder der Alexander-von-Humboldt-Stiftung, sind die Richtlinien über die Vergabe der Mittel und andere Leistungen von entscheidender Bedeutung. Obwohl sie als interne Leistungsbestimmungen der Mittlerorganisationen keine Rechtsnormqualität im Sinne verbindlicher Richtsätze objektiven Rechts besitzen, begründen sie doch eine faktische Normativbefugnis der Mittlerorganisationen, die sich durch die Gewährung oder Vorenthaltung der Leistungen über den Kreis der Organisationsteilnehmer hinaus auf außenstehende Dritte erstreckt.[45] Die Verbindlichkeit solcher Richtlinien wird durch die Bezugnahme im Haushaltsplan von staatlicher Seite anerkannt; damit verbunden ist aber die Verpflichtung der Mittlerorganisationen, ihre Richtlinien mit staatlichen Stellen abzustimmen.
So erfolgt die Vergabe von Stipendien, sowie die Betreuungs- und Nachbetreuungsmaßnahmen, für die im Titel 686 11 Haushaltsmittel veranschlagt sind, nach mit dem Auswärtigen Amt abgestimmten Richtlinien.[46] Auch die Aufwendungen für deutsche wissenschaftliche Lehrkräfte und Lektoren der deutschen Sprache im Ausland, die mit ihrer Vermittlung, Tätigkeit und Wiederverwendung im Zu-

45) Vgl. F. Müller-Thoma, S. 67 f.
46) Erläuterungen zu Kapital 0504 Titel 686 11.

sammenhang stehen, bemessen sich in Art und Höhe nach den DAAD-Richtlinien, "die vom Auswärtigen Amt im Einvernehmen mit den Bundesministern der Finanzen und des Inneren aufgestellt sind"[47]

bb. Die öffentlich-rechtliche Organisation des Instituts für Auslandsbeziehungen führt auch im Finanzbereich zu einigen Besonderheiten im Vergleich zu anderen Mittlerorganisationen. Die Unterschiede treten nicht auf der Bundesebene zum Vorschein; im Bundeshaushaltsplan wird das Institut für Auslandsbeziehungen gleich jeder anderen Mittlerorganisation aufgeführt. Als landesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts muß es darüber hinaus aber die Genehmigung des Haushaltsplanes durch das zuständige Ministerium des Landes Baden-Württemberg einholen. Für Festsetzungen von Umlagen oder Beiträgen ist auch die Genehmigung des Landes-Finanzministeriums herbeizuführen, § 108 LHO. Auch die Entlastung des Vorstandes bedarf gemäß § 109 LHO der Genehmigung des Kultusministeriums und des Finanzministeriums.[48]

b. Die Kontrolle der Zuwendungen

Der staatliche Einfluß auf die Mittlerorganisationen über die Finanzierung endet nicht mit der Zuwendung von Haushaltsmitteln. Der Staat behält sich vielmehr auch das Recht vor, den zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Einsatz der von ihm bereitgestellten Mittel zu überprüfen.
Die Rechnungsprüfung ist jedoch durchweg nur eine "detaillierte Formelkontrolle," die ursprüngliche Fehldispositionen der Mittel nicht verhindern kann.[49] So wird beklagt, daß die Prüfer bei der Untersuchung, in welcher Weise die Gelder Verwendung gefunden haben, gewöhnlich auf die Zusammenarbeit mit dem Geprüften angewiesen sind. Das dadurch entstehende "Vertrauensverhältnis eigener Art"[50] zwischen Prüfer und Geprüftem stelle die Wirksamkeit der Rechnungskontrolle bei spezialisierten Stellen außerhalb der Staatsverwaltung in Frage.[51]

47) Erläuterungen zu Ziffer 11 und 12 des Kapitels 0504, Titel 686 13.

48) Ein Hinweis hierauf ist in § 5 Abs. 2 der Satzung aufgenommen.

49) F. Müller-Thoma, S. 65 m.b.N. Anm. 13.

50) H. Becker, A. Kluge, S. 141.

51) F. Müller-Thoma, S. 64 f.

Die Prüfer sind zuweilen auch unzureichend auf die Besonderheiten der Materie auswärtige Kulturpolitik vorbereitet, was ihnen eine Überprüfung der zweckentsprechenden Verwendung öffentlicher Mittel bei den Mittlerorganisationen erschwert. Dies dürfte jedoch weniger eine Folge der rechtlichen Organisationsform, als eine solche des spezialisierten Tätigkeitsbereiches der Mittlerorganisationen sein.
Unabhängig von der Organisationsform ist für die Träger der auswärtigen Kulturpolitik wichtig, nicht durch Formen der Rechnungsprüfung, die anderen Verwaltungen entnommen sind, zweckwidrig eingeengt zu werden. Die Rechnungsprüfung muß hier "ihren Maßstab am Zweck des kontrollierten Bereiches"[52] finden. Innerhalb dieses Rahmens ist jedoch durch staatliche Normen, Verträge und eigene Bestimmungen der Mittlerorganisation eine kontinuierliche Kontrolle über die Verwendung der öffentlichen Mittel gewährleistet.

aa. Ein Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes bei den Mittlerorganisationen ist durch § 91 Bundeshaushaltsordnung gewährleistet. Diese nachträgliche Kontrolle, die sich auf bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung erstreckt, ist praktisch nur in größeren Zeitabständen durchführbar.

bb. Für periodische Überprüfungen der Finanzlage der Mittlerorganisationen ist regelmäßig in den Satzungen gesorgt.
Prüfende Stelle ist nicht immer eine staatliche Stelle. Im Deutschen Akademischen Austauschdienst ist der Jahresabschluß von einem Rechnungsprüfer zu prüfen;[53] bei Inter Nationes ist ein Nachweis über die Einnahmen und Ausgaben mit einem Prüfungsvermerk eines vereidigten Buchhalters zu versehen;[54] im Goethe-Institut ist der Jahresabschluß unter Einbeziehung der Buchführung und des Geschäftsberichtes, soweit er die Buchführung erläutert, durch einen Wirtschaftsprüfer zu prüfen.[55]
Durch die Mitgliedschaft staatlicher Stellen in den verschiede-

52) H. Becker, S. 391.
53) § 22 Abs. 1 der Satzung.
54) § 8 Abs. 4 der Satzung.
55) § 7 Abs. 1 Ziffer 5 der Satzung.

nen Organen der Mittlerorganisationen[56] wird dafür Sorge getragen, daß auch die Ergebnisse dieser Prüfungen von nicht staatlichen Instanzen dem Staat bekannt werden. In dem Vertrag zwischen Goethe-Institut und dem Auswärtigen Amt ist ferner diese Bekanntgabe ausdrücklich vereinbart: Der Prüfungsbericht eines Wirtschaftsprüfers ist dem Auswärtigen Amt jährlich bis spätestens 1. September vorzulegen.[57] Darüber hinaus ist das Goethe-Institut verpflichtet, dem Auswärtigen Amt vierteljährlich zahlenmäßige Übersichten der angefallenen Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Wirtschaftsplanes vorzulegen.[58] Eine Prüfung der nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellenden Jahresrechnung sieht auch die Satzung des Institutes für Auslandsbeziehungen vor.[59] Davon unberührt bleiben das Prüfungsrecht des Rechnungshofes Baden-Württemberg gemäß § 111 LHO, sowie die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes und des Rechnungshofes Baden-Württemberg gemäß § 91 BHO (LHO).[60]

c. Die freie Disposition der Mittlerorganisationen im Personalbereich ist neben der Festlegung des Stellenplanes im Bundeshaushaltsplan auch durch die Bindung an den Bundesangestelltentarif (BAT) beträchtlich eingeschränkt.
So ist im Vertrag des Goethe-Instituts mit dem Auswärtigen Amt vorgesehen, daß bei über- und außertariflichen Maßnahmen, sowie bei Verträgen mit höherer Vergütung als nach dem BAT, die vorherige Zustimmung des Auswärtigen Amtes erforderlich ist.[61] Das Goethe-Institut ist auch nicht Vertragspartei der Tarifverträge; diese werden auf Antrag des Auswärtigen Amtes mit Zustimmung des Bundesministers der Finanzen kraft Vollmacht des Goethe-Institutes durch den Bundesminister des Inneren ausgehandelt.[62]

56) Vgl. oben, 2 b, Seite 73 ff.

57) § 7 Abs. 1 des Vertrages.

58) ebenda.

59) § 5 Abs. 1 der Satzung.

60) Ebenda.

61) § 8 Abs. 4 des Vertrages.

62) § 8 Abs. 3 des Vertrages.

4. Die staatliche Aufsicht über Vereine und Stiftungen

Die rechtliche Regelung des Vereinslebens ist durch die überwiegend abdingbaren Vorschriften der §§ 21 ff. BGB grundsätzlich der Vereinssatzung überlassen. Für die Stiftungen, bei denen der Gesetzgeber weitgehend auf Normen des Vereinsrechtes zurückgreift (§ 86 BGB), gilt Entsprechendes.
Eine nennenswerte staatliche Einwirkungsmöglichkeit auf die Mittlerorganisationen und ihre Tätigkeit i.S. einer Vereins- oder Stiftungsaufsicht ist infolge dieser starken Zurückhaltung des Vereins- und Satzungsrechtes nicht gegeben.[63]

5. Exkurs: Die Mittlerorganisationen und der Föderalismus

In den bisherigen Überlegungen wurde vom Staat als Einheit ausgegangen. Die Besonderheiten des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland konnten bislang vernachlässigt werden. Doch gerade der Bereich der auswärtigen Kulturpolitik war Anlaß zu zahlreichen Fragen über die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern.[64]
Die Bundesregierung hat die Aufgabenverteilung in der Stellungnahme zum Bericht der Enquête-Kommission wie folgt beschrieben:[65]
"Für die auswärtige Kulturpolitik als Teil der Außenpolitik ist die Bundesregierung zuständig. Die innerstaatliche Kompetenz in Kultur- und Bildungsfragen liegt zu einem Teil beim Bund, besonders im Bereich der beruflichen Bildung und Teilen des Hochschulwesens, überwiegend allerdings bei den Ländern. Diese erbringen große Leistungen, u.a. durch Bereitstellung von Studienplätzen für ausländische Studenten, Beurlaubung von Auslandslehrern usw. Gerade für die auswärtige Kulturpolitik besteht daher in besonderem Maße die Notwendigkeit für den in der Regierungserklärung

63) Vgl. auch Th. Oppermann, Gutachten, S. 47.

64) Vgl. u.a. die Arbeiten von H. Wenke, M. Abelein (Die Kulturpolitik zwischen Bund und Ländern), K. Frey, W. Hahn, Th. Maunz und W. Rudolf (Die Zuständigkeit ...).

65) VI. 4. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern. Nr. 100.

vom 16. Dezember 1976 herausgestellten kooperativen Föderalismus."

Vor diesem Hintergrund kann eine Übersicht über die Einflußmöglichkeiten von Bund und Ländern auf die Mittlerorganisationen einen Eindruck von deren Stellung im föderalen Gefüge vermitteln. Diese Frage ist in der Literatur bislang nicht erörtert worden.

Die Bundesregierung scheint die Mittlerorganisationen als einen selbständigen Bereich neben Bund und Ländern anzusehen, wenn sie von "Koordination zwischen Bund, Ländern und Mittlerorganisationen" spricht.[66] In die gleiche Richtung deutet W. Rudolf,[67] wenn er den "Bund und die einschlägigen Mittlerorganisationen" in Fragen der Zuständigkeit in Gegensatz zu den Ländern stellt.

Läßt man die oben[68] beschriebenen staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten Revue passieren, so zeigt sich alsbald, daß der bei weitem dominierende Teil derselben auf Bindungen der Mittlerorganisationen zum Bund beruht. Die nach den einzelnen Ländern und Mittlerorganisationen unterschiedliche Einflußnahme der Bundesländer verbietet dennoch, die Mittlerorganisationen ohne Einschränkungen dem Bereich des Bundes zuzuordnen.

Die Länder sind bei der Finanzierung, z.B. des Deutschen Akademischen Austauschdienstes und des Instituts für Auslandsbeziehungen, maßgeblich beteiligt. Deswegen bestehen selbstverständlich auch für die Landtage und Senate der einzelnen Länder die oben[68a] geschilderten Einflußmöglichkeiten auf die von ihnen materiell geförderten Mittlerorganisationen.

Aber auch institutionell ist eine Mitwirkung der Länder an den Mittlerorganisationen sichergestellt, auch wenn diese entsprechend der rechtlichen Ausgestaltung der einzelnen Mittlerorganisationen recht unterschiedlich in Formen und Intensität ist.

Zwei Vertreter der Länderregierungen, die von der ständigen Kon-

66) Stellungnahme zum Bericht der Enquête-Kommission, VI. 6 Nr. 110.

67) Die Zuständigkeit ..., S. 11.

68) Siehe oben 1. bis 4., Seite 58 ff.

68a) unter 3 a.aa. S. 77 ff.

ferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland benannt werden, sind außerordentliche Mitglieder des Goethe-Instituts.[69] Der Präsident der Kultusministerkonferenz ist kraft Amtes Vorstandsmitglied der Alexander-von-Humboldt-Stiftung.[70] Die Konferenz der Kultusminister bestellt ferner drei Mitglieder des Kuratoriums des Deutschen Akademischen Austauschdienstes.[71]

Eine herausragende Stellung hat das Land Baden-Württemberg in Bezug auf das Institut für Auslandsbeziehungen. Organisiert nach baden-württembergischem Landesrecht als Anstalt des öffentlichen Rechts ist es einmal den Besonderheiten desselben unterworfen. Aber auch in der Satzung ist diese besondere Bindung verankert: Die Landesregierung von Baden-Württemberg ist im Vorstand vertreten.[72] Vertreter des Finanz- und Kultusministeriums von Baden-Württemberg, sowie des kulturpolitischen Ausschusses des Landtages sind Mitglieder des Verwaltungsrates.[73] Auch im Finanzbereich trägt die Satzung des Instituts für Auslandsbeziehungen des Besonderheiten des Landesrechts Rechnung.[74]

Die Bundesregierung hat die Schaffung von Fachplanungsausschüssen, in denen nach Auffassung der Enquête-Kommission Bund, Länder und Mittlerorganisationen zusammenarbeiten sollten, unter Hinweis auf "die gebotene klare Unterscheidung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern wie auch der Aufgaben des staatlichen und des nicht staatlichen Bereiches" abgelehnt.[75] Diese Unterterscheidung ist aber, wie die hier gegebene kurze Übersicht zeigt, bei den Mittlerorganisationen nicht konsequent durchgeführt. Insoweit können die Mittlerorganisationen durchaus

69) § 3 Abs. 4 der Satzung.

70) § 6 Abs. 3 der Stiftungsurkunde.

71) § 14 Abs. 3 b der Satzung.

72) § 6 Abs. 2 der Satzung.

73) § 5 Abs. 4 der Satzung.

74) § 5 Abs. 1 und 2 der Satzung. Vgl. auch oben 3.b.bb. am Ende, Seite 82.

75) Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Enquête-Kommission Nr. 110.

auch als Mittler zwischen Bund und Ländern angesehen werden.

6. Exkurs: Die Mittlerorganisationen als Verbundsystem

Bislang war nur die Rede vom Verhältnis zwischen den einzelnen Mittlerorganisationen und dem Staat. Die Mittlerorganisationen stehen jedoch nicht isoliert nebeneinander. Sie sind vielmehr auf z.T. ganz verschiedene Art miteinander und untereinander verwoben. G.F. Schuppert[76] hat zu recht darauf hingewiesen, "daß es sich bei diesen Organisationen um eine Reihe von Trabanten handelt, die zusammen mit dem Auswärtigen Amt als Zentrum ein selbständiges System bilden. Vor diesem Hintergrund werden eigentlich erst die Vorschläge der [Enquête-]Kommission zur Neuorganisation der auswärtigen Kulturverwaltung plausibel, die auf Herstellung einer Art von Verbundsystem hinauslaufen".

a. G.F. Schuppert[77] nennt personalpolitische und institutionelle Empfehlungen der Enquête-Kommission. Diese hat sich auf für eine weitgehend einheitliche - "integrierte" - Vorbereitung der ins Ausland zu entsendenden Mitarbeiter aller Mittlerorganisationen ausgesprochen, die an einer "zentralen Stelle in oder bei Bonn stattfinden" soll.[78] Die Enquête-Kommission empfiehlt ferner ein "Ausschußsystem und die zentrale Informationssammlung" als "Koordinierungs- und Planungsinstrumente".[79]

b. Als "positive Konsequenz der aktuell gebliebenen Forderung nach engerer Koordination und Kooperation"[80] haben sich einige Organisationen zur "Vereinigung für Internationale Zusammenar-

76) S. 179.

77) G.F. Schuppert bezieht sich allerdings nur auf den Zwischenbericht; die Empfehlungen des eigentlichen Berichtes sind von ihm noch nicht ausgewertet.

78) Bericht der Enquête-Kommission Nr. 228 ff. S. 43 f.

79) a.a.O., Nr. 226, S. 43.

80) M. Rehs, "Die Vereinigung für Internationale Zusammenarbeit (VIZ).

arbeit" (VIZ) zusammengeschlossen.[81] Ziel dieser Vereinigung ist eine "horizontale Vernetzung". Die Detailabstimmung steht weniger im Vordergrund des Bemühens, "sondern vielmehr gemeinsames Planen und Handeln als Zielvorstellung, wo immer das möglich ist".[82]
Die Vereinigung für Internationale Zusammenarbeit ist konzipiert als ein Zusammenschluß, der wenig kostet. Sie ist kein Dachverband mit eigener Rechtspersönlichkeit. Selbst die Institutionaliserung eines VIZ-Sektretariats ist auf unüberwindbare finanzielle Schwierigkeiten gestoßen, so daß die Federführung im Wechsel von den einzelnen VIZ-Organisationen wahrgenommen wird.

c. Neben der freiwilligen Zusammenarbeit in der VIZ steht die institutionelle Verflechtung einiger Mittlerorganisationen. Diese in Satzungen und Stiftungsurkunden festgelegte Interdependenz verbindet nicht nur Mittlerorganisationen untereinander, sondern diese wiederum mit wissenschaftsfördernden Institutionen und anderen im zwischenstaatlichen Bereich aktiven Organisationen. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen:
Zum Vorstand der Alexander-von-Humboldt-Stiftung gehören kraft Amtes neben zwei Bundesministern und dem Präsidenten der Kultusministerkonferenz die Präsidenten der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, der Deutschen Forschungsgemeinschaft und des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (§ 6 Abs. 3 der Stiftungsurkunde.)
Die deutsche UNESCO-Kommission [83] ist vertreten im Verwaltungsrat des Instituts für Auslandsbeziehungen[84] und im Kuratorium des Deutschen Akademischen Austauschdienstes.[85]

81) Es sind dies: Alexander-von-Humboldt-Stiftung, Carl-Duisberg-Gesellschaft, Goethe-Institut, Deutscher Akademischer Austauschdienst, Institut für Auslandsbeziehungen, Inter Nationes, Deutscher Entwicklungsdienst und Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung.

82) M. Rehs, a.a.O.; vgl. auch D. Danckworth, Die Informationsaufgabe ...

83) Zu Ihrer Stellung vgl. oben, B II 1 c, S. 42 ff.

84) § 5 Abs. 4 der Satzung.

85) § 14 Abs. 3 e der Satzung.

Das Kuratorium des Deutschen Akademischen Austauschdienstes ist ein markantes Beispiel dafür, wie durch institutionelle Verzahnung versucht werden kann, ganz unterschiedliche Interessen und die sie vertretenden Organisationen in die Willensbildung einer Mittlerorganisationen einzubeziehen. Aus dem Bereich der auswärtigen Kulturpolitik und der Wissenschaftsförderung seien hier noch folgende Mitglieder genannt: Das Goethe-Institut und Inter Nationes sowie die Deutsche Forschungsgemeinschaft, der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und die Studienstiftung des Deutschen Volkes.[86]

d. Nicht immer sind Verbindungen unter den Mittlerorganisationen in den Satzungen oder Stiftungsurkunden aufgedeckt; oft entstehen sie erst durch die Mitgliedschaft von Persönlichkeiten in verschiedenen Mittlerorganisationen. Auch hierfür ein Beispiel: Am Stichtag 31. Juli 1976 waren Mitglieder des Vereins Goethe-Institut Professor Dr. G. Kielwein, ehemaliger Präsident des Deutschen Akademischen Austauschdienstes, Dr. H. Scheibe, Generalsekretär des Deutschen Akademischen Austauschdienstes sowie Dr. H. Pfeiffer, Generalsekretär der Alexander-von-Humboldt-Stiftung.
Die Ursachen für diese personenbezogene Verflechtung und ihre Auswirkung auf die Arbeit der Mittlerorganisationen könnten sicherlich durch eingehende empirische Untersuchungen näher erforscht werden. Ohne in den Bereich der Spekulation zu geraten, können aber zwei Aspekte festgehalten werden: Für die einzelne Mittlerorganisation kann die Mitgliedschaft von "Experten", die von berufswegen oder qua Neigung in anderen kultur- oder wissenschaftsfördernden Institutionen mitarbeiten, ein Gewinn sein, denn sie verfügen über die Erfahrung und den Sachverstand, der gerne in Anspruch genommen wird. Dies führt jedoch zwangsläufig dazu, daß wenigen "Insidern" der auswärtigen Kulturpolitik, die in unterschiedlichen Funktionen in verschiedenen Organisationen mitarbeiten, ein überproportionaler Einfluß zukommt. Durch ihr

86) Zur Zusammensetzung des Kuratoriums vgl. § 14 Abs. 3 der Satzung des Deutschen Akademischen Austauschdienstes.

Engagement in diversen Institutionen tragen sie nicht unwesentlich zum Verbundsystem der auswärtigen Kulturverwaltung bei.

7. Würdigung

a. Das Verhältnis von Staat und Mittlerorganisationen ist nicht statisch; es unterliegt vielmehr einer ständigen Anpassung.[37] Sie ist einmal bedingt durch Fortentwicklung des Rechtes, ferner durch die unterschiedlichen Reaktionen staatlicher Entscheidungsträger auf die sich ständig wandelnden politischen Herausforderungen. Vor allem aber ist das Verhältnis zwischen Staat und Mittlerorganisationen ein sehr persönlichkeitsbezogenes Verhältnis.
Die alltäglichen Beziehungen zwischen den Mittlerorganisationen und dem Staat sind geprägt von dem guten oder auch weniger guten Kontakt zwischen den auf beiden Seiten beteiligten Personen. Persönliche Eigenschaften und Eigenarten prägen das Bild. Die Kompromißbereitschaft, die Flexibilität oder die persönliche Durchsetzungsfähigkeit der Mitarbeiter sowohl der Mittlerorganisationen, als auch des Staates sind für die Atmosphäre und für die effektive Zusammenarbeit von entscheidender Bedeutung. Demgegenüber treten im täglichen Geschäft die rechtlich faßbaren Bindungen zurück.

b. Die auf persönlicher Ebene aufgenommenen Beziehungen haben sich zum Teil bewährt, so daß sie auch bei einem Wechsel der ursprünglichen Initiatoren bestehen geblieben sind und sich im Laufe der Zeit regelrecht institutionalisiert haben. Dadurch sind zusätzliche Koordinations- und Konfliktlösungsmechanismen zwischen den Mittlerorganisationen und dem Staat geschaffen worden. Ihnen wird wegen ihrer allgemeinen Akzeptanz und ihrer regelmäßigen Inanspruchnahme durchaus auch rechtliche Qualität beizumessen sein.
Exemplarisch mag hier die Institution des sogenannten "Jour fixe"

37) vgl. z.B. den bei F.G. Schuppert dargestellten "Prozeß der Verstaatlichung eines privaten Vereines" am Beispiel des Goethe-Instituts, S. 176 ff.

genannt werden, die zwischen dem Auswärtigen Amt und verschiedenen Mittlerorganisationen existiert. Unter der Bezeichnung "Jour fixe" treffen sich in regelmäßigen Zeitabständen die zuständigen Beamten der Kulturabteilung des Auswärtigen Amtes mit der Spitze der Verwaltung der Mittlerorganisationen. Die nach den Wünschen aller Beteiligten zusammengestellte Tagesordnung umfaßt je nach aktuellem Bedarf Informationspunkte, Entscheidungen über Einzelaspekte oder Fragen von grundsätzlicher Bedeutung für das Verhältnis der beiden am Tisch vertretenen Seiten oder für die auswärtige Kulturpolitik der Bundesregierung.
Mit dem "Jour fixe" ist vor allem ein Instrument des Gespräches geschaffen worden, an dem beide Seiten gleichberechtigt teilhaben. Diese Konstellation führt dazu, daß Entscheidungen dieses Gremiums einvernehmlich ergehen. Danurch, daß die Ergebnisse dieser Sitzungen von beiden Teilen mitgetragen werden, haben sie eine beachtliche Wirkung, denn sie binden sowohl die Mittlerorganisation als auch das Auswärtige Amt.
Der "Jour fixe" kann Sinnbild sein für ein im Ansatz durchaus spannungsreiches Verhältnis zwischen Staat und Mittlerorganisationen. Der Staat sucht die den Mittlerorganisationen eigene Verwaltungskraft und Vermittlungsfunktion für seine Ziele zu nutzen. Insofern ist der "Jour fixe" staatliches Lenkungs- und Kontrollinstrument.
Gleichzeitig besteht von Seiten der Mittlerorganisationen - auch im Interesse ihrer Klientel - ein starker Drang, Einfluß auf die staatliche auswärtige Kulturpolitik zu nehmen. Auch hierfür ist der "Jour fixe" ein geeignetes Forum.[88] Wo Staat und Mittlerorganisationen zu ihrem beiderseitigen Vorteil zusammenwirken können, bieten sich diese Art Gremien geradezu an.

c. Aus der Verantwortung des Staates für auswärtige Kulturpolitik erwächst aber die Notwendigkeit für den Staat, über das paritätische Zusammenwirken hinaus einen entscheidenden Einfluß auf die Mittlerorganisationen zu gewinnen. Die Übersicht hat ge-

88) Zur entsprechenden Problematik bei Verbänden vgl. G.F. Schuppert, S. 384.

zeigt, daß ein einheitliches Schema in Bezug auf das dafür in Anspruch genommene rechtliche Instrumentarium nicht besteht. Jede Mittlerorganisation unterscheidet sich von anderen Mittlerorganisationen nicht nur durch ihre Aufgaben, sondern auch durch die rechtliche Ausgestaltung ihres Verhältnisses zum Staat.

Am einheitlichsten sind für alle Mittlerorganisationen noch die Einflußmöglichkeiten des Staates über die Finanzierung, wobei hier der Sonderfall Institut für Auslandsbeziehungen die Regel bestätigt.

Die dem Staat in Satzungen und Stiftungsurkunden eingeräumten Rechte sind höchst unterschiedlich, gleiches gilt für die durch Mitgliedschaft in Mittlerorganisationen und ihren Organen erworbenen Rechte. In ihrer Gesamtheit und insbesondere im Zusammenspiel mit anderen zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumenten haben sie jedoch eine entscheidende Rolle bei der Sicherung des staatlichen Einflusses auf die Mittlerorganisationen.[89]

Eine Ausbuchstabierung der Rechte und Pflichten des Staates gegenüber den Mittlerorganisationen, wie in dem Vertrag zwischen dem Goethe-Institut und dem Auswärtigen Amt erfolgt, ist bislang eine Ausnahme geblieben, die jedoch wegen ihres exemplarischen Charakters durchaus auch Auswirkungen auf das Verhältnis des Staates zu anderen Mittlerorganisationen hat.

Die Übersicht hat auch gezeigt, daß - sieht man von dem Vertrag zwischen Goethe-Institut und Auswärtigem Amt ab - die Instrumente zur Durchsetzung des staatlichen Führungsanspruches nicht ausschließlich für die Mittlerorganisationen konzipiert sind. Der Staat gebraucht vielmehr Einwirkungsmöglichkeiten, die sich auch in anderen Bereichen bewähren. Bei der Vorstellung von anderen Institutionen der auswärtigen Kulturbeziehungen wurden bereits einige angetroffen, sie beschränken sich jedoch keinesfalls auf verselbständigte Verwaltungseinheiten im Bereich der

89) Anders noch A. Köttgen, S. 294: "Die andere Frage, inwieweit etwa auch privatrechtliche Titel derartige Abhängigkeiten begründen, kann schon deswegen dahingestellt bleiben, weil sie offenbar keine entscheidende Rolle spielen".

auswärtigen Kulturbeziehungen.[90]
Diese Feststellung hat auch Rückwirkungen auf die rechtliche Ausgestaltung des Begriffes Mittlerorganisationen. Der Form der rechtlichen Anbindung der Mittlerorganisationen an den Staat und dessen damit verbundene Einwirkungsmöglichkeiten kommt keine ausschlaggebende Bedeutung zu. Entscheidend für die Charakterisierung der Mittlerorganisationen ist vielmehr ihr Tätigkeitsbereich: die auswärtige Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland.

90) vgl. allgemein die Arbeit von G.F. Schuppert; für eingetragene Vereine ferner F. Müller-Thoma.

D Auswirkungen einer privatrechtlichen Organisation am Beispiel Wahlrecht und Mitbestimmung

Bislang wurde die Frage der rechtlichen Organisation der Mittlerorganisationen einzig unter dem Aspekt ihres Verhältnisses zum Staat erörtert. Sie hat darüber hinaus aber auch spürbare Auswirkungen auf die Mitarbeiter der Mittlerorganisationen.

Dies zeigt sich vor allem bei Tätigkeiten im Ausland. Der vom Auswärtigen Amt entsandte Kulturattaché genießt für seine Arbeit die diplomatischen Vorrechte, die vom Völkerrecht für Mitglieder diplomatischer Missionen anerkannt sind. Ohne diese Privilegien arbeiten dagegen die entsandten Mitarbeiter der Mittlerorganisationen deren Aufgabe - für die Bundesrepublik Deutschland im Bereich der auswärtigen Kulturpolitik tätig zu sein - mit der des Kulturattachés vergleichbar ist, bei denen aber die Ausgliederung ihrer Arbeitgeber aus der unmittelbaren Staatsverwaltung spürbare Auswirkungen auf den rechtlichen Rahmen hat, in dem sie ihre Aufgaben erfüllen müssen. Es liegt auf der Hand, daß damit gelegentliche Spannungen vorprogrammiert sind.

Die Organisationsform der Mittlerorganisationen hat auch innerhalb des deutschen Rechtskreises ganz konkrete Auswirkungen auf die Rechte ihrer Mitarbeiter. An zwei Beispielen kann die Problematik anschaulich belegt werden: dem Wahlrecht und der Mitbestimmung.

I. Aktives Wahlrecht

1. Artikel 38 Abs. 1 Grundgesetz

Ausgangspunkt für eine Betrachtung über das aktive Wahlrecht der im Ausland tätigen Mitarbeiter der Mittlerorganisationen ist die in Artikel 38 Abs. 1 des Grundgesetzes getroffene Regelung. Sie bestimmt unter anderem, daß die Abgeordneten des deutschen Bundestages Vertreter des ganzen Volkes sind und in allgemeiner Wahl gewählt werden, d.h. "das Stimmrecht muß grund-

sätzlich allen Staatsbürgern zustehen".[1]
Die in Artikel 38 Abs. 1 und 2 des Grundgesetzes festgeschriebenen Grundsätze stellen jedoch selbst kein lückenloses System, sondern lediglich einen "Rahmen"[2] dar, der vom Wahlgesetzgeber nach seinem Ermessen ausgefüllt werden kann.[3]

2. Das Erfordernis der Seßhaftigkeit

So ist "von jeher" eine Einschränkung der Allgemeinheit "aus zwingenden Gründen" anerkannt worden.[4] Zu diesen soll das Erfordernis der Seßhaftigkeit im Wahlgebiet zählen.[5]
Dementsprechend bestimmt § 12 I Bundeswahlgesetz:[6]

> "Wahlberechtigt sind alle Deutschen i.S. des Artikels 116 Absatz I Grundgesetz, die am Wahltage
>
> 1. ...
>
> 2. seit mindestens drei Monaten ihren Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt im Wahlgebiet haben,
>
> 3. ... "

Dieses Erfordernis gehöre zu den "traditionellen Begrenzungen der Allgemeinheit der Wahl", und es sei "demgemäß verfassungsmäßig, wenn das aktive Wahlrecht in der Bundesrepublik Deutschland auf die Deutschen beschränkt wird, die im Geltungsbereich des Grundgesetzes seßhaft sind."[7]

1) Th. Maunz in Maunz-Dürig, Art. 38 Rdnr. 39; ähnlich z.B. I. von Münch, Art. 38 Rdnr. 6; J. Henkel, S. 4; K.H. Seifert, Rdnr. 5 zu Art. 38; K. Stern, 10 II 3 (S. 238).

2) Th. Maunz in Maunz-Dürig, Art. 38 Rdnr. 36; ähnlich J. Henkel, S. 4.

3) Dabei wird der Ermessensspielraum umso enger, "je mehr sich eine konkrete Regelung als Ausnahme von einem der in Abs. 1 S. 1 niedergelegten Grundsätze darstellt", Th. Maunz a.a.O.; auch K. Stern, 10 II 3 (S. 238), Anm. 60 m.w.N.

4) BVerfGE 36, 139 (141); BVerwGE 51, 69 (77).

5) BVerfGE a.a.O., S. 142; BVerwGE a.a.O., S. 77; im Anschluß daran: K. Stern, S. 239; Th. Maunz, a.a.O., Rdnr. 40 (allerdings ohne Begründung); kritisch I. von Münch; Art. 38 Rdnr. 10 f.; vgl.a. BVerfGE 58, 202 (205).

6) Vom 7. Mai 1956 i.d. Fassung vom 1. September 1975 (BGBl I S. 2325), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Dezember 1982 (BGBl I S. 1613).

7) BVerfGE a.a.O. (S. 142) mit Bezug auf BVerfGE 5,2 (6), vgl.a. BVerfGE 58, 202 (205).

Das Argument der "traditionellen Begrenzung" ist für sich allein genommen genausowenig ein zwingender bzw. anerkennenswerter Grund[8] wie die pauschale Zitierung der gewohnheitsrechtlichen Zulässigkeit.[9]

Es bestehen jedoch eine Reihe von gewichtigen Argumenten für das Erfordernis der Seßhaftigkeit, aus denen die Einhaltung des Ermessensspielraums des Bundesgesetzgebers bei der Regelung des § 12 I Bundeswahlgesetz hergeleitet werden kann.

Ja ist zuerst die geringere Betroffenheit der Auslandsdeutschen durch die vom Bundestag verabschiedeten Gesetze.[10] Die Wirkung der meisten Gesetze[11] erstreckt sich auf den Geltungsbereich dieser Gesetze, der das Staatsgebiet der Bundesrepublik umfaßt. Grundsätzlich kann der Staat nur die Staatsbürger uneingeschränkt in Pflicht nehmen, die im Bereich der staatlichen Gemeinschaft leben. Aus der Idee und der Institution der parlamentarischen Demokratie ergibt sich deshalb die Pflicht des Gesetzgebers, "das aktive Wahlrecht zum Deutschen Bundestag allen im Bundesgebiet lebenden deutschen Staatsangehörigen einzuräumen."[12] Dies ist jedoch für Auslandsdeutsche nicht in gleichem Maße zwingend: Es wäre für viele unverständlich, wenn z.B. derjenige, der, um der deutschen Steuerhoheit zu entgehen, seinen Wohnsitz ins Ausland verlegt hat, mit seiner Stimmabgabe bei Bundestagswahlen Steuerentscheidungen im Inland mit beeinflussen könnte. Als weitere Argumente werden die Gefahr von Interessen- (Loyalitäts-) Konflikten, die Vermeidung von Wahlkämpfen im Ausland und mögliche völkerrechtliche Bedenken durch Mitwirkung von Aus-

8) Als ein "Negativbeispiel für eine rein historische, zum verfassungsunmittelbaren >Selbstwert< stilisierte Auslegung" bezeichnet P. Häberle den Beschluß des BVerfG (S. 126 Anm. 97).

9) So K.-H. Seifert, Rdnr. 6 zu Art. 38 GG. Zur Rechtslage in der Zeit vor dem Bundeswahlgesetz vgl. J. Henkel, S. 10 f.

10) I.d.S. J.Henkel, S. 8 f.; I. von Münch, Art. 38 Rdnr. 11.

11) Ausnahmen gelten dort, wo an die Personalhoheit angeknüpft wird, z.B. § 7 Abs. I und Abs. II Nr. 1 StGB.

12) J. Henkel, S. 9.

landsvertretungen im Wahlverfahren angeführt.[13] Erstere sollen z.B. auftreten können, wenn die Interessen der Bundesrepublik und des Aufenthaltsstaates gegensätzlich sind, der Wähler folglich eine Entscheidung treffen müßte, die nicht ohne Verletzung seiner Loyalität - sei es gegenüber der Bundesrepublik, sei es gegenüber seinem Aufenthaltsstaat - erfolgen könne. Wahlkämpfe im Ausland um die Gunst deutscher Wähler könnten den ordre public des Gastlandes verletzen. Es wird befürchtet, daß dann die Bundesrepublik ihrerseits Wahlkämpfe anderer Staaten auf ihrem Gebiet nicht mehr unterbinden könnte.[14] Letztlich könnte in der Praxis die Mitwirkung deutscher Auslandsvertretungen bei der Wahlvorbereitung und -durchführung unumgänglich sein (z.B. Listenführung, Ausgabe von Wahlscheinen etc.) Die Gaststaaten könnten sich in ihrer Souveränität durch derartige hoheitliche Handlungen beeinträchtigt fühlen.[15]

Im Ergebnis kann also der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gefolgt werden, wenn es das Erfordernis der Seßhaftigkeit als mit der Verfassung vereinbar ansieht. Der Bundesgesetzgeber hat mit der Postulierung dieses Erfordernisses nicht sein von der Verfassung abgestecktes Ermessen überschritten.

3. Gesetzliche Ausnahmen

Wenn es von der Verfassung nicht verboten ist, die außerhalb des

13) I. von Münch, Art. 38 Rdn 11; J. Henkel, S. 29 ff. m. w.N. Anm. 117.

14) Stellungnahme des Bundesrates (BT.-Drucksache VI 3395, Anlage 2); zur Tragweite dieser Bedenken J. Henkel, S. 31, der meint, eine Rückwirkung sei "kaum zu befürchten".

15) Andere Staaten (z.B. Frankreich, Schweden, Belgien) beziehen ihre Auslandsvertretungen in das Wahlverfahren ein, ohne daß Bedenken erhoben würden; vgl. J. Henkel, S. 30 bei Anm. 119-120 b). Dort auch der Hinweis, daß durch Briefwahl eine Mitwirkung der Auslandsvertretung sich "sogar völlig ausschließen" läßt.

Geltungsbereiches des Grundgesetzes lebenden Deutschen vom aktiven Wahlrecht auszuschließen, so kann daraus jedoch nicht ein entsprechendes Gebot hergeleitet werden: Es steht im Ermessen des Gesetzgebers, die Auslandsdeutschen in den Kreis der Wahlberechtigten einzubeziehen.[16] Dieses Ermessen wird von verfassungswegen durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl - Artikel 38 Abs. 1 Grundgesetz als besondere Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes des Artikels 3 Abs. 1 Grundgesetz - [17] eingeschränkt. Bei der entscheidenden Frage, welche Gruppe der außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebenden Deutschen "anspruchsberechtigt" sein soll, wird der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit doppelt relevant: Zum einen dürfen einzelne Gruppen von Auslandsdeutschen nicht ohne sachlichen Grund bevorzugt oder benachteiligt werden; zum anderen darf eine Gleichstellung von Inlands- und Auslandsdeutschen keine wesentlichen Unterschiede nivellieren.

Der Bundesgesetzgeber hat von seinem Ermessen Gebrauch gemacht, indem er in § 12 Abs. 2 Bundeswahlgesetz bestimmte:

> "Wahlberechtigt sind bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen auch Beamte, Soldaten, Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst, die auf Anordnung ihres Dienstherren außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten, sowie die Angehörigen ihres Hausstandes. Bei Rückkehr in den Geltungsbereich dieses Gesetzes gilt die Dreimonatsfrist des Absatzes 1 Nr. 2 nicht"

a. Das gegenwärtige Wohnsitzprinzip des Bundeswahlgesetzes mit seiner Ausnahmeregelung für Angehörige des öffentlichen Dienstes wird seit langem als unbefriedigend empfunden. Eine "Welle von "Unmut"[18] und Verfahren gegen die Gültigkeit der Norm[19] waren die Folge.

16) W. Schreiber, Wahlrecht ..., S. 831.

17) So das BVerfG a.a.O. und öfters. Allgemein zur dogmatischen Einordnung der Wahlrechtsgleichheit vgl. J. Frowein, S. 80.

18) So J. Henkel, S. 3 m.w.N. Anm. 9.

19) Vgl. etwa BVerfGE 36, 139; BVerwGE 51, 69; BVerfGE 58, 202.

Nachdem Novellierungsbestrebungen der 5. und 6. Legislaturperiode gescheitert waren,[20] beschloß der Bundestag, die Bundesregierung zu ersuchen,

> "die verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Problematik um die Ausweitung des Wahlrechts zum deutschen Bundestag für nicht im Wahlgebiet wohnende Deutsche unter Berücksichtigung der Entwicklung in den übrigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft weiter zu untersuchen und den gesetzgebenden Körperschaften eine befriedigende Lösung zu unterbreiten."

Ehe es jedoch in der 7. Legislaturperiode zu weiteren Gesetzinitiativen kam, hat der Bundestag bei der Beratung des Berichts und des Antrags des Innenausschusses zu dem Bericht der Wahlkreiskommission und zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung betr. Bundestagswahlrecht[21] beschlossen, daß das Wahlrecht zum Bundestag "im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht über den Kreis der bisher Wahlberechtigten auf im Ausland lebende Deutsche i.S. des Artikels 116 Absatz 1 Grundgesetz erweitert werden" soll.[22]

Damit war die politische Diskussion vorerst abgeschlossen und eine Gesetzesänderung nicht mehr zu erwarten. Vergessen war die Problematik jedoch nicht und unter den Parteien gab es Anfang der achtziger Jahre anscheinend einen Konsens, " daß künftig auch im Ausland lebende Deutsche wahlberechtigt sein sollen.[22a]

20) Vgl. BT.-Drucksache V/3036 vom 19.8.1968; Protokoll über die 196. Sitzung des 5. BT. vom 15.11.1968, S. 10.600 ff.; BT.-Drucksache 113/69 (Beschluß) vom 28.3.1969; BT.-Drucksache V/4107 vom 21.4.1969; Protokoll über die 227. Sitzung des 5. BT. vom 23.4.1969, S. 12.545; BT.-Drucksache VI/3395 vom 2.5.1972; Protokoll über die 190. Sitzung des 6. BT. vom 9.6.1972, S.11099 - Zu den jeweilig vorgeschlagenen Modellen vgl. W. Schreiber, Wahlrecht ..., S. 831.

21) BT.-Drucksache 7/1379; 7/867; 7/2063 und Änderungsantrag der CDU/CSU, BT.-Drucksache 7/2132.

22) Vgl. Protokoll über die 103. Sitzung des 7. BT. vom 22.5.1974, S. 6879 ff.

22a) ddp-Meldung, abgedruckt z.B. im Bonner Generalanzeiger vom 20. Nov. 1981, S. 1.

Entsprechende Referentenentwürfe wurden in den Ministerien erörtert. Dennoch ist es in den letzten Jahren der sozial-liberalen Koalition zu keiner Gesetzesänderung gekommen. Ob das Thema unter der neuen Koalition stärker forciert wird, dürfte angesichts seiner nur relativen Bedeutung fraglich sein.
Auf die verschiedenen Modelle zur Lösung der immer noch als unbefriedigend empfundenen Rechtslage kann hier nicht eingegangen werden.[23] Es sind dies Überlegungen de lege ferenda, die als solche für die aktuelle rechtliche Lage der im Ausland tätigen Mitarbeiter der Mittlerorganisationen keine Bedeutung haben.

23) Im Wesentlichen können drei Ansätze unterschieden werden: 1. Wahlrecht für einzelne Gruppen von Auslandsdeutschen; 2. Wahlrecht für Auslandsdeutsche für die Dauer einer bestimmten Frist; 3. Wahlrecht für Auslandsdeutsche, soweit sie in der EG wohnen. Vgl. im einzelnen J. Henkel, S. 16 ff.; W. Schreiber Wahlrecht ..., S. 831.

b. Die unmittelbare Anwendung der Ausnahmevorschrift des § 12 Abs. 2 Bundeswahlgesetz auf die Mitarbeiter der Mittlerorganisationen im Ausland würde voraussetzen, daß sie zum öffentlichen Dienst i.S. des § 12 Abs. 2 Bundeswahlgesetz (BWG) zu zählen sind.

Der Begriff des öffentlichen Dienstes wird im geltenden Recht nicht einheitlich verwendet.[24]

Als entscheidendes Kriterium für die Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst kann angesehen werden:[25]

aa. der öffentlich-rechtliche Status dessen, dem man die Dienste schuldet,

bb. die öffentlich-rechtliche Ausgestaltung des Dienstverhältnisses oder

cc. die öffentlich-rechtliche Natur der dienstlichen Tätigkeit.

Knüpft man an das letzte Kriterium an, so wären alle Mitglieder der Mittlerorganisationen im Ausland wahlberechtigt; denn ihre Tätigkeit ist Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben.[26] Erachtet man dagegen die erste Begriffsbestimmung als maßgebend, so kommt es auf die Rechtsform der Mittlerorganisation an. Die ins Ausland entsandten Kräfte der meisten Mittlerorganisationen hätten kein Wahlrecht, denn ihre Dienstherren sind privatrechtlich organisiert. Würde dagegen das Institut für Auslandsbeziehungen als Anstalt des öffentlichen Rechts Mitarbeiter ins Ausland entsenden, so wären diese zur Wahl berechtigt.

Das Bundeswahlgesetz enthält keine Legaldefinition des öffentlichen Dienstes. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts[27] besteht aber ein allgemeiner Rechtsbegriff des öffentlichen Dienstes, der von den Gesetzen vorausgesetzt wurde, die von einer

24) Stellvertretend BVerfGE 38, 326 (328).

25) Vgl. K. Stern, II II 1 (S. 260 f. m.w.N. Anm. 15-17; ferner M. Schreiber, Handbuch, Rdnr. 24 zu § 12; BVerfGE 38, 326 (338).

26) Vgl. oben A V., Seite 29 ff.

27) BVerwGE 30, 81 (84 ff.).

besonderen Begriffsbestimmung abgesehen haben. Der Kernbereich - "der als die allgemeine Regel angesehen werden kann" - "richtet sich nach der Rechtsform des Arbeitgebers; er umfaßt die juristischen Personen des öffentlichen Rechts."[28] In der Regel werde "der Begriff des öffentlichen Dienstes nicht im materiellen, sondern im formellen Sinn verstanden; maßgebend ist nicht die wahrgenommene Aufgabe, sondern die Eigenschaft des Arbeitgebers als eine juristische Person des öffentlichen Rechts."[29] Da im Bundeswahlgesetz keine Anhaltspunkte für eine Abweichung von der Regel vorhanden sind, wird auch in ihm der Begriff des öffentlichen Dienstes im formellen Sinn zu verstehen sein.[30] Die von der rechtlichen Organisation der Mittlerorganisationen abhängigen Folgen für die Mitarbeiter wurden bereits aufgezeigt.

4. Die Verfassungsmäßigkeit des § 12 Abs. 2 Bundeswahlgesetz

a. Das Bundesverfassungsgericht[31] hat die Ausnahmeregelung des § 12 Abs. 2 Bundeswahlgesetz als verfassungsrechtlich zulässig erklärt. Die Norm knüpfe an eine "hergebrachte Sonderregelung" des Reichswahlgesetzes an. Als entscheidende Gründe für die zulässige Bevorzugung des in § 12 Abs. 2 Bundeswahlgesetz genannten Personenkreises gegenüber allen anderen Auslandsdeutschen sieht das Bundesverfassungsgericht, "daß die betroffenen Personen durch ihre dienstliche Tätigkeit gezwungen oder durch ihre Dienststelle veranlaßt [sind], im Ausland zu wohnen". Vor allem: "Der von § 12 Abs. 2 Bundeswahlgesetz umschriebene Personenkreis unterscheidet sich durch die im Dienstverhältnis verwurzelte, besonders geartete Beziehung zur Bundesrepublik

28) BVerwGE, a.a.O., S. 84.

29) BVerwGE, a.a.O., S. 84.

30) So ausdrücklich W. Schreiber, Handbuch, Rdnr. 24 zu § 12 BWG; ferner K.-H. Seifert, Rdnr. 13 zu § 12 BWG; bestritten ist lediglich, ob § 12 Abs. 2 BWG auch für Angehörige der als öffentlich-rechtliche Körperschaften organisierten Kirchen gelten soll, vgl. W. Schreiber, Handbuch, Rdnr. 27 zu § 12 einerseits, sowie H. Feneberg; A. Simader, Anm. IV 1 zu § 12 andererseits.

31) BVerfGE 36, 132 (142 ff.); daran anschließend BVerwGE 51, 69 (77 ff.) und BVerfGE 58, 202 (205).

Deutschland so sehr von denjenigen, die aus anderen Gründen ihren Wohnsitz im Wahlgebiet aufgegeben haben, daß der Bundesgesetzgeber von verfassungswegen nicht gehalten war, die herkömmliche Sonderregelung für diesen Personenkreis auch auf Personen auszudehnen, die sich ... aus eigenem Entschluß wegen kommerzieller oder sonstiger Tätigkeit dauernd im Ausland aufhalten."[32]

b. Die Begründung dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, - der im Ergebnis fast[33] immer zugestimmt wird - hat mehrfach Widerspruch erfahren.[34] Dies ist sicher auch ein Grund, warum das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 2. Juli 1976[35] sich nicht mit dem Hinweis auf § 31 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts begnügte.[36] Es führt darüber hinaus zur Sonderstellung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes aus, dieser Personenkreis halte sich nicht freiwillig, "sondern auf Grund dienstlicher Anordnung im Ausland" auf. "Durch dienstliche Anordnung oder ihren Widerruf könnte z.B. das aktive Wahlrecht einzelner oder ganzer Gruppen von Beamten manipuliert werden, wenn nicht die Ausnahmevorschrift des § 12 Absatz 2 Bundeswahlgesetz bestünde."[37] Weitere Unterschiede seien eine "besonders enge Pflichten- und Treuebindung an die Bundesrepublik Deutschland", die [hoheitliche] Tätigkeit in deutschem Interesse und die Stellung als deutsche Steuerzahler.[38]

32) BVerfGE 36, 132, S. 143 f. Zweifelnd jetzt für Bedienstete der EG BVerfGE 58, 202 (207f.).

33) Soweit ersichtlich, ist nur W. Martens, Aus der Rechtsprechung ... (S. 192) anderer Auffassung: Für ihn vermögen die Ausführungen zu § 12 Abs. 2 BWG "schwerlich zu überzeugen: In ihrem Status als Wähler verdienen die im Ausland tätigen Angehörigen des öffentlichen Dienstes keine Privilegierung."

34) I. von Münch, Rdnr. 12 zu Art. 38; W. Schreiber, Wahlrecht ..., S. 830; P. Häberle, S. 126 Anm. 97; W. Martens, Aus der Rechtsprechung ..., S. 192.

35) BVerwGE 51, 69

36) a.a.O., S. 77

37) a.a.O., S. 78.
Auch I. von Münch sieht in der "Tatsache, daß andernfalls die vollziehende Gewalt (Regierung und Verwaltung) durch gezielte Versetzungspolitik die Wählerstruktur ändern könnte", das alleinig ausschlaggebende Kriterium (a.a.O., Rdnr. 12).

38) a.a.O., S. 78 ff.

c. Gegenstand der Diskussion war bislang vor allem die Einbeziehung der Angehörigen inter- bzw. supranationaler Organisationen - insbesondere der Europäischen Gemeinschaft - in den Kreis der Wahlberechtigten.[40a] Auf dieses Problem hin wurden die Argumente zugeschnitten. Ob sie auch einen Ausschluß der im Ausland tätigen Mitarbeiter der privatrechtlich organisierten Mittlerorganisationen von dem aktiven Wahlrecht begründen können, ist daher bereits auf den ersten Blick mehr als fraglich.

aa. Das Bundesverwaltungsgericht selbst bezweifelt, "ob heute noch der Besteuerungsmöglichkeit gegenüber einem Staatsbürger die entscheidende Bedeutung in Bezug auf sein Wahlrecht zukommen kann."[39]

bb. Die Mitarbeiter der Mittlerorganisationen verlassen die Bundesrepublik Deutschland auch nicht aus "eigenem Entschluß wegen kommerzieller oder sonstiger Tätigkeit", sondern sind auf Anordnung ihrer Dienstherren im Ausland. Zwar mag eingewandt werden, damit hätten sie sich durch die freiwillige Aufnahme ihres Dienstverhältnisses einverstanden erklärt; insoweit unterscheiden sie sich aber nicht von den durch § 12 Abs. 2 Bundeswahlgesetz Privilegierten, z.B. den Diplomaten.
Als Instrumente der Außenpolitik nehmen die Mittlerorganisationen auch deutsche Interessen par excellence wahr.

cc. Die Mitarbeiter der Mittlerorganisationen stehen ferner in einer "besonders gearteten Beziehung zur Bundesrepublik Deutschland", die sich von derjenigen der im öffentlichen Dienst Tätigen in keinem wesentlichen Punkt unterscheidet. In ihrer Tätigkeit vertreten sie das Anliegen der Bundesrepublik Deutschland, auch mit ihrer Kultur im Ausland präsent zu sein. In ihrem Dienstrecht sind sie besonderen Treuebindungen unterworfen. Z.B. haben sich beide Vertragspartner in dem Vertrag zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Goethe-Institut ausdrücklich verpflichtet, "ihren Bediensteten und Mitarbeitern eine loyale Zusammenarbeit zur Pflicht" zu machen.[40] Diese Pflicht wurde für die Zusammenarbeit zwischen Auslandsvertretungen und Zweigstellen des

39) BVerwGE 51, 69, S. 78 f.

40) § 2 I des Vertrages, vgl. oben C II 1 c, S. 61.
40a) Vgl. dazu insb. den Beschluß BVerfGE 58, 202

Goethe-Instituts in § 4 Abs. 6 des Vertrages nochmals festgeschrieben.
Loyale Zusammenarbeit ist ein schillernder Begriff, dessen Konturen nur schwer bestimmbar sind. Für die Mitarbeiter des Goethe-Instituts kann daraus aber, im Hinblick auf die z.T. gemeinsamen Ziele, durchaus die Pflicht gefolgert werden, mit den Auslandsvertretungen in einer Weise zusammenzuarbeiten, die weder das deutsche Ansehen im Ausland beeinträchtigt noch zu Belastungen der politischen Beziehungen zwischen dem Gastland und der Bundesrepublik Deutschland führt.
Pflichten entfalten erst dann ihre volle Tragweite, wenn dem Berechtigten Möglichkeiten zur Sanktionierung von Pflichtverletzungen zustehen. Verstöße gegen die vom Bundesverwaltungsgericht angesprochene "besonders enge Pflichten- und Treuebindung"[41] der Staatsbediensteten können durch Abberufung des entsprechenden Bediensteten, notfalls mit Mitteln des Disziplinarrechts, geahndet werden. Auch im Vertrag zwischen Auswärtigem Amt und Goethe-Institut ist für Fälle, in denen Mitarbeiter ihre Treuepflicht gegenüber der Bundesrepublik Deutschland verletzen, eine besondere Sanktionsmöglichkeit vorgesehen: Unter besonderen Voraussetzungen kann das Auswärtige Amt die sofortige Suspendierung des betroffenen Mitarbeiters verlangen.[41a]

dd. Besteht also zwischen den entsandten Kräften der privatrechtlich organisierten Mittlerorganisationen und den im Ausland tätigen Beamten, Angestellten und Arbeitern auch im Hinblick auf eine "in dem Dienstverhältnis verwurzelte, besonders geartete Beziehung zur Bundesrepublik Deutschland" kein Unterschied, der eine Differenzierung im Wahlrecht tragen könnte, so bleibt allein das Argument der Manipulation durch gezielte Versetzungen.

Wegen der im Verhältnis zur Zahl der Wahlberechtigten geringen Anzahl der im Ausland lebenden Angehörigen des öffentlichen

41) BVerwGE 51, 69, 78; der Hinweis des Gerichtes auf Art. 38 Abs. 4 GG ist insoweit verfehlt, als § 12 Abs. 2 BWG nicht nur Beamten eine Sonderstellung einräumt, sondern ausdrücklich Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst mit einbezieht.

41a) Vgl. im einzelnen oben C II g.bb., Seite 66.

Dienstes mag bezweifelt werden, ob tatsächlich eine Bundestagswahl durch Versetzungen beeinflußt werden kann. Da es jedoch nur eine Frage der Quantität ist, bis eine qualitative Änderung auftritt, und darüber hinaus das Wahlrecht eines jeden einzelnen als "politisches Grundrecht"[42] im Auge zu behalten bleibt, ist diesem Bedenken seine Berechtigung nicht abzusprechen. Angesichts der bereits erörterten Möglichkeiten des Staates, auf eine Mittlerorganisation einzuwirken, erscheint es zweifelhaft, ob allein durch die privatrechtliche Organisation die Gefahr einer Manipulation des Wahlrechts einzelner oder ganzer Gruppen durch staatliche Maßnahmen ausgeschlossen ist. Entscheidend aber ist, daß mit der Versagung des Wahlrechts für entsandte Mitarbeiter privatrechtlich organisierter Mittlerorganisationen dem Staat die Möglichkeit gegeben würde, durch die Wahl der Organisationsform die Wählerstruktur zu ändern. Durch Organisationsakte der vollziehenden Gewalt könnten neben der auswärtigen Kulturpolotik auch weitere Bereiche der auswärtigen Beziehungen auf private Träger übertragen werden. Damit wären die in diesem Bereich tätigen entsandten Mitarbeiter vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen. Solche Organisationsakte sind im Gegensatz zu Versetzungen für kurzfristige Manipulationsakte nicht geeignet. Dies schließt aber nicht aus, daß langfristig ganze Gruppen von Mitarbeitern[43] von ihrem Wahlrecht ausgeschlossen werden könnten.
Will man die dem Staat zugebilligte grundsätzliche Wahlfreiheit der Organisationsform[44] für den Bereich der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland nicht antasten, so kann daraus nur der Schluß gezogen werden, daß aus der unterschiedlichen Organisationsform keine rechtlichen Nachteile für die Mitarbeiter entstehen dürfen.

5. Zusammenfassung

Die Überprüfung der einzelnen Argumente zeigt, daß sich wesent-

42) BVerfGE 1, 208 (242).

43) Etwa die "Fortschrittlichen" aus der Kulturszene oder die "Konservativen" aus dem Bereich der Wirtschaft.

44) Dazu oben C I, Seite 53 ff.

liche Unterschiede zwischen den in § 12 Abs. 2 Bundeswahlgesetz Privilegierten und den entsandten Mitarbeitern der Mittlerorganisationen nicht finden lassen. Bestehen solche Unterschiede nicht, so verbietet der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl als besondere Ausprägung des Gleichheitsgrundsatzes eine unterschiedliche Behandlung in bezug auf das aktive Wahlrecht. Den entsandten Mitarbeitern der privatrechtlich organisierten Mittler muß folglich das aktive Wahlrecht zum Deutschen Bundestag zustehen.
Eine teleologische Auslegung des § 12 Absatz 2 Bundeswahlgesetz - bei der die einzelnen angeführten Argumente berücksichtigt werden - gebietet folglich eine materielle Auslegung des "öffentlichen Dienstes" i.S. des § 12 Abs. 2 Bundeswahlgesetz und damit die Einbeziehung der entsandten Mitarbeiter in den Kreis der Wahlberechtigten. Eine solche Auslegung hätte weiter den Vorteil, daß sie mit derjenigen übereinstimmt, die für das passive Wahlrecht als maßgeblich angesehen wird.[45]

Wer demgegenüber mit der herrschenden Lehre an einem formellen Begriff festhalten möchte und in einer analogen Anwendung des § 12 Abs. 2 Bundeswahlgesetz auf die entsandten Mitarbeiter eine bessere Lösung sieht, setzt sich in Gegensatz zum Bundesverwaltungsgericht.[46] Es führt aus, die §§ 12 ff. Bundeswahlgesetz regeln "das aktive Wahlrecht abschließend; die bewußt enge Fassung, die dem § 12 Abs. 2 Bundeswahlgesetz gegeben worden ist, schließt eine Analogie aus und erlaubt nur den Umkehrschluß".

II. Passives Wahlrecht

Artikel 137 Abs. 1 Grundgesetz eröffnet die Möglichkeit, den Verfassungsgrundsatz von der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zu modifizieren.[47] Durch Gesetz kann die Wählbarkeit von Beamten, Angestellten des öffentlichen Dienstes, Berufssoldaten,

45) Vgl. II 4, Seite 109 f.
46) BVerwGE 51, 69 (76).
47) Vgl. BVerfGE 38, 326 (340).

freiwilligen Soldaten auf Zeit und Richtern beschränkt werden. Der Umfang, in dem von der Möglichkeit des Artikels 137 Grundgesetz Gebrauch gemacht wird, ist in das Ermessen des Gesetzgebers gestellt.[48] Für die Mitarbeiter der Mittlerorganisationen stellt sich die Frage, inwieweit ihr passives Wahlrecht auf Grund dieser Vorschriften beschränkbar ist bzw. ob eine solche Beschränkung bereits vom Gesetzgeber vorgesehen wurde.

1. Gesetzliche Regelung

Mit dem 1953 erlassenen Gesetz über die Rechtsstellung der im Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes[49] machte der Bundesgesetzgeber schon frühzeitig Gebrauch von der in Artikel 137 Grundgesetz eingeräumten Möglichkeit, sogenannte Inkompatibilitäten zu schaffen. Nach der durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts[50] erzwungenen Neuregelung ist die Rechtsstellung der in den Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes im dritten Abschnitt des Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages[51] geregelt.[52] Mit Annahme der Wahl zum Deutschen Bundestag sollen danach grundsätzlich alle Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis des Beamten ruhen (§ 5 Abs. 1). Nach Beendigung des Mandats besteht ein Anspruch auf Rückführung in das frühere Dienstverhältnis (§ 6). Diese Bestimmungen gelten "sinngemäß für Angestellte des öffentlichen Dienstes" (§ 8 Abs. 3 Satz 1). "Öffentlicher Dienst im Sinne dieser Vorschrift ist die Tätigkeit im Dienste des Bundes, eines Landes, einer Gemeinde oder anderer Körperschaften,

48) BVerfGE a.a.O.; K.-H. Seifert zu Art. 137 (S. 80).

49) Vom 4.8.1953 (BGBl. I S. 777); zuletzt i.d.F. vom 21.8.1961 (BGBl. I S. 1557).

50) Vom 5.11.1975; BVerfGE 40, 296 ff.

51) V. 18.2.1977 (BGBl. I S. 297), geändert durch Gesetz vom 22.9.1980 (BGBl. I S. 1752).

52) Zu weiteren Bestimmungen, die die Wählbarkeit einschränken, siehe K.-H. Seifert, Art. 137 GG und Teil VIII (S. 420 ff.).

Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts oder ihrer Verbände, mit Ausnahme der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften und ihrer Verbände." (§ 8 Abs. 3 Satz 2).

2. Die Legaldefinition des öffentlichen Dienstes

Der Wortlaut des § 8 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages stellt eindeutig klar, daß Inkompatibilität bei Angestellten des öffentlichen Dienstes nur dann eintreten soll, wenn der Dienstherr öffentlich-rechtlich organisiert ist.
Eine allgemein gültige Aussage über das passive Wahlrecht der Mitarbeiter der Mittlerorganisationen läßt sich demzufolge nicht treffen. Vielmehr ist nach der Rechtsform der einzelnen Mittler zu differenzieren: Für die Mitarbeiter des öffentlich-rechtlich organisierten Instituts für Auslandsbeziehungen ist ein Bundestagsmandat unvereinbar. Ihren Kollegen in den privatrechtlich ausgestalteten Mittlerorganisationen dagegen ist von Gesetzes wegen die gleichzeitige Angehörigkeit zum Deutschen Bundestag nicht untersagt.
Im Gegensatz zum aktiven Wahlrecht kommt es auf die Seßhaftigkeit im Wahlgebiet nicht an. Die Voraussetzungen der Wählbarkeit sind in § 15 Bundeswahlgesetz ohne Bezug auf das aktive Wahlrecht abschließend geregelt.[53] Entsandte Mitarbeiter privatrechtlich organisierter Mittlerorganisationen könnten daher von Gesetzes wegen Mitglieder des Bundestages sein, ohne - nach h.M. - selber über die Zusammensetzung dieses Bundestages entscheiden zu können.[54]

3. Der Ermessensspielraum des Artikels 137 Abs. 1 Grundgesetz

Die Legaldefinition des § 8 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen

53) K.-H. Seifert, Rdnr. 1 zu § 15 BWG.

54) Für K.-H. Seifert, Rdnr. 4, "ein nicht eben sinnvoller Rechtszustand!"

Bundestages ist jedoch kein zwingender Grund, um den Begriff des öffentlichen Dienstes in Artikel 137 Abs. 1 Grundgesetz ebenfalls im formellen Sinne auszulegen.
Der Gesetzgeber muß die in Artikel 137 Abs. 1 Grundgesetz eingeräumte Ermächtigung ("kann") nicht ausschöpfen,[55] er kann daher jederzeit für einzelne Gesetze andere, engere Begriffsbestimmungen wählen.
Daher bleibt die Frage weiter offen, ob der Bundes- oder Landesgesetzgeber von verfassungswegen gehindert ist, die Inkompatibilität auch für Mitarbeiter privatrechtlich ausgestalteter Mittlerorganisationen anzuordnen.

4. Öffentlicher Dienst i.S. des Artikels 137 Grundgesetz

Abermals hängt eine Entscheidung von der Auslegung des Begriffes "Angestellter des öffentlichen Dienstes" ab.[56] Man ist geneigt, auch hier auf den "Kernbereich" zurückzugreifen und ihn im formellen Sinn nach der Rechtsform des Arbeitgebers zu bestimmen.[57] Diesen Weg ist das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 21.1.1975[58] nicht gegangen. Es legt vielmehr den Begriff "aus der ratio der Vorschrift" aus: "Sie soll in Richtung auf Verwirklichung und Aufrechterhaltung des Verfassungsprinzips der Trennung der Gewalten zwischen Legislative und Exekutive wirken. Konkreter geht es darum, zu verhindern, daß durch >Personalunion< die Kontrolleure der Verwaltung sich selbst kontrollieren, wenn sie zugleich Aufgaben und Verantwortung innerhalb der Verwaltung wahrnehmen, und damit die Gefahr von Entscheidungskonflikten und daraus möglicherweise resultie-

55) BVerfGE 40, 326 (347).

56) Vgl. schon oben I 3.b., Seite 100.

57) Dazu verleitet auch die Legaldefinition des § 8 Abs. 3 S. 2 des Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des deutschen Bundestages, vgl. oben 2).

58) BVerfGE 38, 326 (338 ff.).

render Verfilzung abzuwehren.[59]
Dieses Problem entstehe nicht nur bei Richtern, Beamten oder Angestellten eines öffentlich-rechtlichen Dienstherren, sondern auch in gleicher Weise bei "leitenden Angestellten eines in öffentlicher Hand oder durch die öffentliche Hand beherrschten privaten Unternehmens". Für Betriebe, die sowohl öffentlich-rechtlich als auch privatrechtlich organisiert sein können, liege "es auf der Hand, daß es dabei auf den formalen Unterschied der Organisationsform nicht ankommen kann".[60]
Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat in der Literatur durchweg Zustimmung erfahren.[61] Eine abweichende Ansicht bezieht nur der Richter Seuffert in seinem Minderheitsvotum,[62] für den nach "Entstehungsgeschichte und Zielsetzung des Artikels 137 Absatz 1 Grundgesetz sowie nach der bisherigen Rechtsprechung des Gerichts" nur solche Personen unter Artikel 137 Grundgesetz fallen, "die in einem Dienstverhältnis zu einem Dienstherrn öffentlich-rechtlicher Rechtsform stehen".[63] Diese pauschale Feststellung vermag indessen nicht die eingehende Begründung des Mehrheitsvotums zu erschüttern.
Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts trifft auch die Situation der Mittlerorganisationen:
Sie werden in Erfüllung staatlicher Aufgaben tätig.[64] Auch bei ihnen liegt es auf der Hand, daß die formalen Unterschiede der Organisationsform nicht ausschlaggebend sein dürfen. Die Frage, ob sie von der öffentlichen Hand "[ge]führt oder be-

59) BVerfGE 38, 326 (338 f.) unter Hinweis auf BVerfGE 12, 73 (77) und 18, 172 (183).

60) A.a.O.

61) Vgl. K.-H. Seifert zu Art. 137 GG (S. 80); Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 137, Anm. 1; K. Stern, 10 II 5c (S. 247); ferner die Anm. von H. Weber in JuS 75, 525 f.

62) A.a.O., S. 341 f. (342).

63) A.a.O.

64) Vgl. oben, A. V., Seite 29. Damit erfüllen sie auch die von Richter Wand in seinem Minderheitsvotum aufgestellten Erfordernisse (a.a.O., S. 341/346). Er möchte die Anwendung des Art. 137 Abs. 1 GG bei privatrechtlich organisierten Dienstherren auf die Fälle beschränken, in denen das Unternehmen hoheitlich tätig wird.

herrscht" werden, ist für ein auf wirtschaftliche Tätigkeit ausgerichtetes Unternehmen leichter zu beantworten, als für die im kulturellen Bereich tätigen Mittler. Die oben bereits aufgezeigten Einflußmöglichkeiten des Staates sowie dessen letztendliche politische Verantwortung[65] für die Mittlerorganisationen legen aber eine gleiche Behandlung nahe.

5. Zusammenfassung

Zusammenfassend ergibt sich daraus folgendes Bild: Der Gesetzgeber ist von verfassungswegen nicht gehindert, das passive Wahlrecht aller Mitarbeiter der Mittlerorganisationen zu beschränken - gleich, ob sie privat- oder öffentlich-rechtlich organisiert sind.
Von dieser Möglichkeit hat der Bundesgesetzgeber[66] jedoch nur zum Teil Gebrauch gemacht, indem er eine Reihe von Inkompatibilitäten für die Mitarbeiter öffentlich-rechtlich organisierter Mittlerorganisationen aufstellte. Eine Überprüfung dieser Entscheidung an Hand des Gleichheitssatzes führt nicht zu einer Verfassungswidrigkeit des § 8 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages, denn die Anknüpfung an die Organisationsform des Arbeitgebers dürfte im Rahmen des weiten von der Verfassung vorgegebenen Spielraumes nicht anfechtbar sein.

65) Vgl. oben, C I 6, Seite 58.

66) Die Landesgesetzgeber haben entsprechende Gesetze für ihre Bereiche erlassen; vgl. z.B. in Baden-Württemberg das Gesetz über die Rechtsstellung der in den Landtag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes vom 25.7.1955 (GBl. S. 112), geändert am 19.7.1973 (Gbl. S. 225). Da keine Legaldefinition gegeben ist, wäre auch hier eine Auslegung dessen notwendig, was in § 6 Abs. I S. 1 unter Angestellten des öffentlichen Dienstes zu verstehen ist.

III Mitbestimmung

1. Die Mitbestimmung im bipolaren Spannungsverhältnis Mittlerorganisation - Staat

Im Zentrum der Diskussion über die Mittlerorganisationen der auswärtigen Kulturpolitik steht regelmäßig das Spannungsverhältnis Mittlerorganisation - Staat. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß die Erörterung der Mitbestimmung sich innerhalb dieses bipolaren Systems vollzieht. Dabei wird vor allem der Frage nachgegangen, ob mitbestimmungsrechtliche Regelungen den staatlichen Einfluß auf die privatrechtlich verfaßten Mittlerorganisationen in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise einschränken. Als Beispiel seien die Ausführungen von A. Dittmann[67] angeführt:

> "Als Fazit der mitbestimmungsrechtlichen Situation bei der Wahl von Privatrechtsformen für die Erfüllung von Aufgaben der bundeseigenen Verwaltung i.e.S. ergeben sich zumindest für die hier näher untersuchte auswärtige Kulturpolitik zufolge ihres Tendenzcharakters und des allenfalls beschränkten Einflusses der auswärtigen Mitarbeiter keine durchgreifenden Bedenken hinsichtlich eines übermäßigen außerstaatlichen Einflusses."[68]

67) Bundeseigene Verwaltung ..., S. 457.

68) Vgl. unter diesem Aspekt ferner Th. Oppermann, Gutachten, S. 31 - 41, insbes. das Ergebnis auf S. 41.

2. Einschlägige Rechtsnormen

a. Die Diskussion um die Möglichkeiten und Grenzen der Mitbestimmung bei den Mittlerorganisationen ist eine unmittelbare Folge ihrer überwiegend privatrechtlichen Organisation. Wären sie Teil der "Verwaltung des Bundes" oder besäßen sie die Rechtsform "bundesunmittelbarer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts", so fände das Bundespersonalvertretungsgesetz vom 15.3.1974 Anwendung;[69] bei Dienststellen im Ausland wäre § 91 zu beachten.

b. Auf Mittlerorganisationen, die der Verwaltung oder Betrieben eines Landes angehören oder die in der Form einer der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechtes organisiert sind, finden die entsprechenden Landespersonalvertretungsgesetze Anwendung. Daß der letzte Satz nicht im Konjunktiv steht, ist Folge der schon mehrfach erwähnten rechtlichen Sonderstellung des Institutes für Auslandsbeziehungen unter den Mittlerorganisationen. Als Anstalt des öffentlichen Rechts nach baden-württembergischen Landesrecht ist für das Institut für Auslandsbeziehungen in Stuttgart das Personalvertretungsgesetz für das Land Baden-Württemberg (LPVG) vom 1.10.1975 maßgebend. Dementsprechend finden z.B. für die Personalversammlungen die §§ 49 ff. des Landespersonalvertretungsgesetzes Anwendung.[70]

69) BGBl 1974 I 693 i.d.F. v.10.5.1980; BGBl 1980 I 561.

70) So heißt es z.B. im Geschäftsbericht für das Jahr 1977 (S. 71): "Die durch das Personalvertretungsgesetz vorgeschriebene Personalversammlung fand am 17. Dezember statt."

c. Mit Ausnahme des eben erwähnten Instituts für Auslandsbeziehungen sind die Mittlerorganisationen jedoch privatrechtlich organisiert und somit aus der eigentlichen Staatsverwaltung ausgegliedert. Einschlägig für sie sind deshalb nicht die Bundes- oder Landespersonalvertretungsgesetze, sondern das Betriebsverfassungsgesetz vom 15.1.1972.
Voraussetzung für eine uneingeschränkte Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes ist allerdings, daß es sich bei den Mittlerorganisationen nicht um sogenannte Tendenzbetriebe handelt; denn auf diese finden die Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes "keine Anwendung, soweit die Eigenart des Unternehmens oder des Betriebs dem entgegensteht", § 118 Abs. 1 Satz 1.

3. Die durch Satzung eingeräumten Rechte der Arbeitnehmer

Ehe auf die Diskussion um die Tendenzbetriebe eingegangen wird, sollen jedoch die durch Satzungen eingeräumten Rechte der Arbeitnehmer der Mittlerorganisationen erörtert werden.

a. Wie bereits in anderen Belangen, ist das Goethe-Institut an erster Stelle zu nennen. In das zwölfköpfige Präsidium werden drei Mitglieder von den Arbeitnehmern des Goethe-Instituts gewählt. Wählbar sind alle bei der Wahl der Betriebsräte wahlberechtigten Arbeitnehmer, die mindestens ein halbes Jahr bei dem Verein beschäftigt sind. Die Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes über Kündigungs- und Versetzungsschutz für Be-

triebsratsmitglieder gelten entsprechend.[71] Die von den Arbeitnehmern in das Präsidium gewählten Mitglieder sind für die Dauer ihrer dreijährigen Amtsperiode Mitglieder kraft Amtes des eingetragenen Vereins;[72] ihre Mitgliedschaft steht der ordentlichen Mitgliedschaft grundsätzlich gleich.[73] Eine Sonderstellung unter den Mitgliedern des Vereins genießen die Arbeitnehmervertreter jedoch insofern, als auf sie die Vorschriften über den Ausschluß von Mitgliedern des Vereins nicht anzuwenden sind.[74] Andere Mitglieder können dagegen durch Beschluß der Mitgliederversammlung wegen Schädigung des Ansehens, der Interessen des Vereines oder aus einem anderen wichtigen Grund ausgeschlossen werden.[75]

b. Eine mit der Satzung des Goethe-Instituts vergleichbare Regelung findet sich in der Satzung von Inter Nationes. Danach ist ständiges Mitglied des Verwaltungsrates der von den Arbeitnehmern von Inter Nationes e.V. auf die Dauer von drei Jahren aus der Mitte des Betriebsrates gewählte Arbeitnehmervertreter, dessen Wahl zu Beginn der Amtszeit des jeweiligen Betriebsrates durch die Betriebsversammlung erfolgt.[76]

c. Bei dem Vergleich zwischen Goethe-Institut und Inter Nationes ist festzustellen, daß die Arbeitnehmervertreter im Präsidium des Goethe-Instituts zahlenmäßig stärker vertreten sind. Auch ihre Mitgliedschaft kraft Amtes im Verein und ihre Sonderstellung unter den Mitgliedern des Vereins verleiht ihnen zusätzliches Gewicht. Interessant an der Regelung von Inter Nationes ist jedoch die Betonung der betriebsverfassungsrechtlichen Strukturen: der Arbeitnehmervertreter im Verwaltungsrat ist aus der Mitte des Betriebsrates zu wählen; die Wahl erfolgt durch die Betriebsversammlung.

71) § 7 Abs. 3 Nr. 4 der Satzung.

72) § 3 Abs. 5 i.S. von § 7 Abs. 3 Nr. 4 der Satzung.

73) § 3 Abs. 6 der Satzung.

74) § 4 Abs. 6 der Satzung.

75) § 4 Abs. 1 der Satzung. Die Unanwendbarkeit dieser Vorschriften auf die Arbeitnehmervertreter im Präsidium berührt jedoch nicht das Recht zur außerordentlichen Kündigung des Arbeitsverhältnisses, § 4 Abs. 6 S. 2 der Satzung.

76) § 7 Abs. 1 S. 2 der Satzung.

Entsprechende Vorschriften über die Mitgliedschaft von Arbeitnehmervertretern in den Organen sind in anderen Mittlerorganisationen nicht bekannt.

d. Die in den Satzungen des Goethe-Institutes und von Inter Nationes enthaltenen Regelungen zugunsten der Arbeitnehmer in diesen Vereinen sind - selbstverständlich - auf die Gegebenheiten des jeweiligen Vereins zugeschnitten und nicht auf weitere Mittlerorganisationen übertragbar. Der in ihnen enthaltene Verweis auf allgemeine Normen des Betriebsverfassungsrechtes ist jedoch für alle Mittlerorganisationen von Bedeutung. Er sichert die Feststellung, daß im Bereich der Mittlerorganisationen der auswärtigen Kulturpolitik betriebsverfassungsrechtliche Regelungen kein ungewollter und daher störender Fremdkörper sind. Im Gegenteil, wie das Beispiel von Inter Nationes und Goethe-Institut zeigt, werden im Bereich der Mittlerorganisationen die Anwendung allgemeiner Normen des Betriebsverfassungsrechtes geradezu vorausgesetzt. Dies wird im folgenden bei der Erörterung des Tendenzcharakters der Mittlerorganisationen zu beachten sein.

4. Der Tendenzcharakter der Mittlerorganisationen

a. Voraussetzung für eine Einstufung der Mittlerorganisationen als Tendenzbetriebe ist, daß sie "unmittelbar und überwiegend ... politischen ... Bestimmungen ... dienen" (§ 118 Abs. 1 Nr. 1 Betriebsverfassungsgesetz). Einigkeit besteht, daß entsprechend der ausdrücklichen Absicht des Gesetzgebers bei der Neufassung des § 118 Betriebsverfassungsgesetz das Merkmal politisch im weitesten Sinn zu verstehen ist.[77]

Bei der von der Bundesregierung vorgesehenen Aufgabenverteilung zwischen dem Auswärtigen Amt und den Mittlerorganisationen[78] ist die Tendenz unverkennbar, Entscheidungen mit politischer Trag-

77) Fitting-Auffarth-Kaiser, § 118 Rdnr. 9; Th. Oppermann, Gutachten, S. 35; M. Kilian, S. 140; A. Dittmann, S. 454 m.w.N. Anm. 109.

78) Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Enquête-Kommission Auswärtige Kulturpolitik, VI, Nr. 103.

weite von der Ministerialbürokratie treffen zu lassen, die Mittlerorganisationen dagegen auf die (technische und organisatorische) Durchführung der ihnen vom Staat übertragenen Aufgaben zu beschränken. Diese Aufgabenverteilung hat auch in dem Vertrag zwischen Goethe-Institut und Auswärtigem Amt ihren Niederschlag gefunden.[79]

Diese Rollenverteilung könnte von Bedeutung sein bei der Frage, inwieweit die Eigenart der Mittlerorganisationen der Anwendung von Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes entgegensteht. Es wäre jedoch gerade im Bereich der auswärtigen Kulturpolitik wirklichkeitsfremd, den grundsätzlichen Entscheidungen politischen Charakter beizumessen, deren Durchführung im einzelnen jedoch politische Qualität durchweg abzusprechen. Eine solche Unterscheidung würde auch der vorhandenen Autonomie der Mittlerorganisationen nicht gerecht. Deshalb kann wohl nicht bestritten werden, daß die Tätigkeit der Mittlerorganisationen, denen vom Staat die Durchführung bestimmter Maßnahmen der auswärtigen Kulturpolitik übertragen wurde,[80] auch politisch i.S. des § 118 Abs. 1 Nr. 1 Abteilung 1 ist.[81]

Die weiteren Voraussetzungen des § 118 Betriebsverfassungsgesetz, wonach die Unternehmen und Betriebe den tendenzbegründenden Zielen überwiegend und unmittelbar[82] dienen müssen, sind bei der meistens schon in den Satzungen verankerten Ausrichtung der Mittlerorganisationen auf die auswärtige Kulturpolitik bedenkenlos zu bejahren.[83]

b. Der gesetzgeberische Zweck des § 118 Abs. 1 Betriebsverfas-

79) Vgl. oben C II 1, Seite 58 ff.

80) Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Enquête-Kommission Auswärtige Kulturpolitik, VI 5, Nr. 102.

81) Th. Oppermann, Gutachten, S. 35 f.; A. Dittmann, S. 454; M. Kilian, S. 140.

82) Zu diesen Begriffen vgl. stellvertretend Fitting-Auffarth-Kaiser, § 118, Rdnr. 8.

83) So auch A. Dittmann, S. 455, unter Hinweis auf § 2 Ziffer 1 der Satzung des Goethe-Institutes in Verbindung mit § 1 Abs. 3 des Vertrages vom 31.7.1969.

sungsgesetz könnte jedoch gegen eine Anwendung des Tendenzschutzes auf die Mittlerorganisationen sprechen. Der primäre Sinn des Tendenzschutzes ist es, die vom Grundgesetz statuierten Grundrechte - etwa aus Artikel 2 Abs. 1, 4, 5, 9 Abs. 3 - durch das vom Staat vorgeschriebene Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmerschaft nicht beeinflussen zu lassen.[84] Bei der Anwendung des Tendenzschutzes auf die Mittlerorganisationen würde deshalb dem Staat bei der Durchführung seiner auswärtigen Kulturpolitik ein Schutz zugute kommen, der ursprünglich die Gewährleistung der Grundrechte gegen die vom Staat selber ausgehenden Eingriffe durch Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmerschaft zum Ziel hatte.[85] Daraus könnte gefolgert werden, daß bei privatrechtlich verfaßten, aber Staatsfunktionen ausübenden Organisationen die Anwendung des Tendenzschutzes rechtlich unzulässig ist.

c. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluß vom 11.10.1977[86] anerkannt; daß § 118 Betriebsverfassungsgesetz nicht nur Schutz im Bereich der Grundrechte gewährleisten soll; diese Bestimmung nimmt vielmehr auf "das verfassungsrechtlich Gebotene Rücksicht."[87] Anlaß für das Bundesverfassungsgericht, ein solches Gebot anzuerkennen, waren die Bestimmungen der sogenannten "Kirchenartikel", Artikel 140 Grundgesetz in Verbindung mit 136 ff. Weimarer Reichsverfassung.
Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Gedanken ließen sich aber auch auf die auswärtige Kulturpolitik übertragen, wenn für diesen Bereich entsprechende verfassungsrechtliche Gebote vorgegeben wären.[88]
Wie das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich bemerkt,[89] ging es

84) Stellvertretend Fitting-Auffarth-Kaiser, § 118, Rdnr. 2 m.w.N. aus Rechtsprechung und Literatur.

85) Vgl. auch M. Kilian, S. 140 m.w.N.

86) BVerfGE 46, 73 ff. (95) m.w.N.

87) BVerfG, a.a.O.

88) Dies wird von M. Kilian unter Hinweis auf die Art. 32 Abs. 1, 59 Abs. 2 und 65 Nr. 1 Grundgesetz - 2 A - bejaht.

89) BVerfGE 46, 73 ff. (95).

in dem von ihm entschiedenen Fall nicht um eine Meinungsverschiedenheit über das "ob" einer betrieblichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer, sondern nur um eine Meinungsverschiedenheit über das "wie" dieser Mitbestimmung. Konkret hatte das Bundesverfassungsgericht noch zu entscheiden, ob auf eine nach Aufgabe und organisatorischer Verbindung zu einer Religionsgemeinschaft gehörende Stiftung das Betriebsverfassungsgesetz oder die von dieser Religionsgemeinschaft für ihre Einrichtungen verbindlich erlassene Mitarbeitervertretungsordnung anwendbar war. Das Bundesverfassungsgericht[90] hat dazu auf die verfassungsrechtliche Garantie des Artikels 140 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 137 Abs. 3 WRV zurückgegriffen, wonach jede Religionsgemeinschaft ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes ordnet und verwaltet. Es hat ergänzend festgestellt, daß das Betriebsverfassungsgesetz gerade kein für alle geltendes Gesetz sei; vielmehr nehme es durch seinen Vorbehalt in § 118 Rücksicht auf das verfassungsrechtlich Gebotene.

Bei dem Versuch, die Argumentationskette des Bundesverfassungsgerichtes auf die Mittlerorganisationen zu übertragen, ist daran zu erinnern, daß die auswärtige Kulturpolitik eine staatliche Aufgabe ist.[91] Für seinen Bereich hat der Staat aber bereits das Recht in Anspruch genommen, vom Betriebsverfassungsgesetz abweichende Normen über die Mitbestimmung zu erlassen. Es sind dies die Bundes- bzw. Landespersonalvertretungsgesetze,[92] deren Abweichungen vom Betriebsverfassungsgesetz den bestehenden Besonderheiten des öffentlichen Dienstes Rechnung tragen.[93,94]

90) BVerfGE 46, 73 ff. (94).

91) Vgl. oben, Teil A V, Seite 29 ff.

92) Vgl. oben, 2 a und b, Seite 113.

93) Vgl. stellvertretend Fitting-Auffarth-Kaiser, Einleitung S. 68.

94) Die sich logisch anschließende Frage, ob eventuell das Bundespersonalvertretungsgesetz auf die privatrechtlich organisierten Mittlerorganisationen anzuwenden wäre, kann im Hinblick auf den abschließenden Katalog des § 1 Bundespersonalvertretungsgesetz verneint werden.

d. Im Abschnit C I sind die rechtlichen Schranken der Organisationsfreiheit der Mittlerorganisationen untersucht und die auch verfassungsrechtlich begründete Notwendigkeit staatlicher Lenkungsmechanismen ihnen gegenüber anerkannt worden. Die vielfältigen Möglichkeiten des Staates zur Steuerung der Mittlerorganisationen sind im Abschnitt C II erörtert. Hier könnte die innerbetriebliche Mitbestimmung als ein weiteres Steuerungsinstrument nachgetragen werden.[95] Die partizipativen Organisationseinheiten unter Einbeziehung der Betroffenen verdanken ihre Entstehung der Zielsetzung des Staates, auf gesellschaftliche Prozesse Einfluß zu nehmen, die er ohne Mitwirkung der betroffenen Kreise nicht steuern kann oder will.[96] Ein solches institutionalisiertes Zusammenwirken kann andere staatliche Steuerungselemente durchaus ergänzen. So ist es sicherlich nicht nur theoretisch denkbar, daß die von den Arbeitnehmern einzelner Mittlerorganisationen vertretene Interessenlinie leichter in Einklang mit staatlich vorgegebenen Richtlinien zu bringen ist, als die auf die jeweilige Autonomie bedachten Entscheidungen der Leitungsorgane derselben Mittlerorganisationen.

Die vom Gesetz angeordnete Mitbestimmung bedingt Prozesse der wechselseitigen Anpassung der verschiedenen Standpunkte. Bei der Einräumung mitbestimmender Partizipation in der Verwaltung geht dies daher auf Kosten des alleinigen Bestimmungsrechts des Staates.[97] Rechtlich bedenklich wäre dies, gäbe es keine anderen Techniken, um das Verhalten der Mittlerorganisationen zu überwachen und zu beeinflussen. Angesichts der vielfältigen vorhandenen staatlichen Lenkungsmechanismen gegenüber den Mittlerorganisationen[98] braucht eine Abwägung zwischen den mit dem Betriebsverfassungsgesetz verfolgten staatlichen Zielen und dem Ziel einer effektiven staatlichen Lenkung der Mittlerorganisa-

95) Zur Kontrolle staatlicher Verwaltung durch Partizipation vgl. G.F. Schuppert, S. 365 ff., insbesondere S. 368 ff.

96) So G.F. Schuppert, S. 365.

97) G.F. Schuppert, S. 374.

98) Vgl. oben C II, Seite 58 ff.

tionen[99] nicht zu Lasten ersterer auszugehen. Das unentbehrliche Maß an staatlicher Steuerung dürfte durch die vorhandenen allgemeinen und speziell auf die Mittlerorganisationen ausgerichteten staatlichen Möglichkeiten hinreichend gesichert sein.[100]

5. Zusammenfassung

Die Mittlerorganisationen werden als Tendenzbetriebe im Sinne der § 118 Betriebsverfassungsgesetz bezeichnet werden können. Daraus folgt allerdings nicht automatisch, daß die Vorschriften dieses Gesetzes auf die privatrechtlich organisierten Mittlerorganisationen grundsätzlich nicht anzuwenden wären. Nur "soweit die Eigenart des Unternehmens oder Betriebes dem entgegenstehen" ist die Anwendung einzelner Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes ausgeschlossen (§ 118 Abs. 1).

In den bisherigen Erörterungen sind Anhaltspunkte, die der Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes grundsätzlich entgegenstehen würden, nicht erkennbar geworden. Vielmehr zeigen die in einzelnen Satzungen von Mittlerorganisationen niedergelegten Rechte[101], daß die Anwendung betriebsverfassungsrechtlicher Vorschriften geradezu vorausgesetzt wird.

99) Dazu oben C I 5, Seite 58.

100) Die im Abschnitt C II erörterten Einwirkungsmöglichkeiten des Staates gehen bei weitem über das hinaus, was G.F. Schuppert an alternativen Kontrolltechniken erörtert, S. 376 ff.

101) Vgl. oben 3 S. 114 ff.

Literaturverzeichnis

M. Abelein, Die Kulturpolitik zwischen Bund und Ländern, in: Politische Vierteljahresschriften, 1963, S. 43 - 52

M. Abelein, Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches und der Bundesrepublik Deutschland, 1968

M .Abelein, Grundfragen der auswärtigen Kulturpolitik, in: Handbuch der deutschen Außenpolitik, 1975, S .753 - 759

Arbeitstagung der deutsch-ausländischen Gesellschaften in Baden-Baden, 22.-23. Februar 1973. Texte, herausgegeben von der Bibliothek und Dokumentationsstelle des Instituts für Auslandsbeziehungen, 1973

H. Arendt, Kultur und Politik, in: Merkur, 1958, S. 1122 - 1145

H. Arnold, Die Bedeutung der deutsch-ausländischen Gesellschaften für die auswärtige Kulturpolitik, in: Arbeitstagung der deutsch-ausländischen Gesellschaften in Baden-Baden, 22.-23. Februar 1973. Texte, herausgegeben von der Bibliothek und Dokumentationsstelle des Instituts für Auslandsbeziehungen, 1973, S. 16 - 26

H. Arnold, Kulturexport als Politik?, 1976

Auswärtige Kulturpolitik. Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Enquête-Kommission Auswärtige Kulturpolitik des Deutschen Bundestages, 1977

Auswärtige Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Texte, herausgegeben vom Institut für Auslandsbeziehungen, 1980

I. Baur, Die Geschichte des Wortes "Kultur" und seiner Zusammensetzung, in: Muttersprache, 1961, S. 220 - 229

H. Bausinger, Zur Problematik des Kulturbegriffes, in: Jahrbuch Deutsch als Fremdsprache, Bd. 1, 1975, S .7 - 16

H. Becker, Quantität und Qualität, Grundfragen der Bildungspolitik, 1962, insbes.: Außenpolitik und Kulturpolitik, 1961, S. 387 ff.

H. Becker; A. Kluge, Kulturpolitik und Ausgabenkontrolle, 1961

Bericht der Enquête-Kommission Auswärtige Kulturpolitik. Bundestagsdrucksache 7/4121, 1975

W. Besson, Politik, in: Evangelisches Staatslexikon, ^{1}1966

W. Böll, Auswärtige Kulturpolitik und Entwicklungspolitik, in: Die Dritte Welt, Sonderheft, 1972, S. 49 - 66

H.P. Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz. Um einen Anhang erweiterte Studienausgabe, 1977

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Neue Grundsätze für Technische Hilfe, in: Entwicklungspolitik, Materialien Nr. 42, 1974

D. Danckwortt, Die Informationsaufgabe der Vereinigung für Internationale Zusammenarbeit (VIZ), in: Zeitschrift für Kulturaustausch, 1978, 28. Jg., Bd. 2 S. 13 - 16

D. Danckwortt, Ziel und Planung der internationalen Zusammenarbeit privater Organisationen in den Bereichen der Auswärtigen Kulturpolitik, Wissenschaftspolitik und Entwicklungspolitik, 1975

G. Deussen, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1976

A. Dittmann, Bundeseigene Verwaltung durch Private? Zur Problematik privatrechtlicher Mittlerorganisationen am Beispiel der auswärtigen Kulturpolitik, in: Die Verwaltung, 1975, S. 431 ff.

C. Doka, Kulturelle Außenpolitik, 1956

K. Düwell, Deutschlands Auswärtige Kulturpolitik 1918 - 1932 - Grundlinien und Dokumente - 1976

R.M. Emge, Auswärtige Kulturpolitik, 1967

E. Eppler, Wenig Zeit für die Dritte Welt, ^{3}1971

F. Ermacora, Allgemeine Staatslehre. Erster Teilband, 1970

H. Feneberg; A. Simader, Bundeswahlgesetz. Handkommentar, ^{7}1972

K. Fitting; F. Auffarth; H. Kaiser, Betriebsverfassungsgesetz, Handkommentar, ^{11}1974

K. Frey, Zur Mitwirkung der Länder der Bundesrepublik Deutschland in der internationalen kulturellen Zusammenarbeit, in: Jahrbuch der auswärtigen Kulturbeziehungen, 2. Folge, 1965, S .57 - 65

J.A. Frowein, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht, in: AöR 99 (1974), S. 72 ff.

L. Götze, Das Schlimmste konnte verhütet werden. Die GEW-Arbeitsgruppe Goethe-Institut zu dem Vertrag zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Goethe-Institut, in: Auslandskurier Nr. 17, 1976, S. 30

G. Grohs, Entwicklungspolitik, in: Evangelisches Staatslexikon, ²1975, Sp. 556

P. Häberle, Zeit und Verfassung, Prolegomena zu einem "zeitgerechten" Verfassungsverständnis, in: Zeitschrift für Politik, 1974, S. 111 - 137

W. Hahn, Mitwirkung der Länder an der auswärtigen Kulturpolitik, in: Auswärtige Kulturbeziehungen, Bd. 4, 1967, S. 27 - 31

H. Hamm-Brücher, Kulturelle Auslandsbeziehungen, das ist freudiges Geben und Nehmen, in: FAZ Nr. 14 v. 17.1.1978, S. 6

H. Hamm-Brücher, Wirtschaftsriese als Kulturgartenzwerg, in: Die Zeit v. 23.9.1977, S. 45

J. Henkel, Wahlrecht für Deutsche im Ausland, in: AöR Bd. 99 (1974), S. 1 ff.

K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, ¹⁴1984

Ch. Hummel, Kulturförderung durch internationale Organisationen, in: Schweizer Monatshefte, 1971/72 (Jg. 51), S. 101 - 107

Ch. Hummel, Kulturpolitik in internationalen Organisationen, in: Schweizer Monatshefte, 1967 (Jg. 47), S. 801 - 805

D. Kebschull, Entwicklungspolitik. Eine Einführung, unter Mitarbeit von K. Fasbender und A. Naini, 1971

M. Kilian, Auswärtige Kulturverwaltung zwischen kultureller Autonomie und staatlicher Lenkung, in: Kulturverwaltungsrecht im Wandel, 1981, S. 111

H. Kipp, UNESCO. Recht, sittliche Grundlage, Aufgabe, 1957

H.G. Klein, Entwicklungshilfe: Spezifische Äußerungsform internationaler Politik. Eine Analyse des Kontextes, der Merkmale von Wirkungen praktizierter Entwicklungshilfepolitik und Skizzierung der Möglichkeiten und Grundvoraussetzungen autonomiefördernder entwicklungshilfepolitischer Zusammenarbeit, 1977

J. Klicker, Goethe, Mädchen für alles, in: Die Zeit Nr. 33 vom 8.8.1980, S. 16

A. Köttgen, Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, in: JöR NF 11 (1962), S. 178 ff.

M. Krauzberger, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private, 1971

D. Krieghoff, Die "Zuwendungsempfänger" auf dem Gebiet der Auswärtigen Kulturpolitik. Bibliographie mit Anmerkungen, zusammengestellt für die Arbeitsgemeinschaft für Internationalen Kulturaustausch (AIK), um 1969

E. Krippendorff, Ist Außenpolitik Außenpolitik? in: Politische Vierteljahresschrift, IV. Jahrgang, 1963, S. 243 - 266

H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 1964, ²1966

B. Malinowski: Eine wissenschaftliche Theorie der Kultur, 1949

W. Martens, Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, in: J.R. 1974, S. 189 ff.

W. Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969

B. Martin, Kultur als Politik und Politik als Kultur, in: Jahrbuch der auswärtigen Kulturbeziehungen, 1964, S. 5 ff.

V. Matthies, Die Staatenwelt zwischen Sahara und Sambesi, in: Handbuch der deutschen Außenpolitik, 1975, S. 325

Th. Maunz, Die Abgrenzung des Kulturbereiches zwischen dem Bund und den Ländern, in: Festschrift für Gebhard Müller, 1970, S. 257 ff.

Th. Maunz; G. Dürig, Grundgesetz [Loseblattsammlung] (zitiert nach Verfasser)

Fr. Mayer, Die Einflußnahme des Staates auf die Kulturhilfearbeit privater Institutionen bei Inanspruchnahme öffentlicher Mittel, 1963. Hektographiertes Gutachten.

P. Mikat, Gedanken zur Auswärtigen Kulturpolitik, in: Festschrift für Carlo Schmid (zum 75. Geburtstag), 1972

K. Moersch, Die UNESCO muß ein Forum zur Lösung der Weltprobleme bleiben, in: UNESCO Dienst, Mai 1975, S. 11 - 13

H. Mosler, Auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift für Carl Bilfinger zum 75. Geburtstag, 1954, S. 243 ff.

F. Müller-Thoma, Der halbstaatliche Verein, 1974

I. von Münch, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, ²1983 (Hrsg.)

Th. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, 1969

Th. Oppermann, Auswärtige Kulturpolitik und Rechtsgestalt des Goethe-Instituts e.V. Rechtsgutachten, erstattet dem Auswärtigen Amt, Bonn, 1975

Th. Oppermann, Zur Finanzkontrolle der Stiftung Volkswagenwerk, 1972

H.G. Peisert, Die Auswärtige Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland, 1978 (Veröffentlichung des 1971 im Auftrag des Auswärtigen Amtes erstellten Gutachtens)

M. Regnery, Die Diskussion über die deutsche auswärtige Kulturpolitik zwischen 1957 und 1963 unter besonderer Berücksichtigung der Deutschen UNESCO-Kommission, 1973 (Diss. Freiburg)

M. Rehs, Die Vereinigung für Internationale Zusammenarbeit, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, 1978, Bd. 1, S. 4

M. Rehs, Zum "nervus rerum" auswärtiger Kulturpolitik, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, 1978, S. 35 f.

G.H. Reichel, Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 1967

I. Richartz, Funktion und Bedeutung der Mittlerorganisationen, in: Handbuch der deutschen Außenpolitik (Hrsg. H.P. Schwarz), 1975, S. 759 - 766

H.J. Rojek, Die Arbeit der 400 deutschen Auslandsgesellschaften, in: Kulturpolitische Korrespondenz, Okt. 1973, Nr. 177, S. 23 und: Der Ungardeutsche, 1974, Nr. 10, S. 11

W. Ross, Die dritte Phase der auswärtigen Kulturpolitik, in: FAZ Nr. 289 v. 13.12.1977, S. 21

W. Ross, Bemerkungen zu den Worten "Kultur" und "Politik", in: Aus der Schule der Diplomatie, 1965, S. 413 - 418

W. Rudolf, Die Zuständigkeit des Bundes und der Länder in der kulturellen Außenpolitik, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Nr. 1/1976, und: Handbuch für Internationale Zusammenarbeit, II 01/01

W. Rudolf, Mittlerorganisationen der auswärtigen Kulturverwaltung, Festschrift Menzel, 1975, S. 141

D. Sattler, Die dritte Bühne der Außenpolitik, in: Jahrbuch der auswärtigen Kulturbeziehungen, 1964, S. 13 ff.

U. Scheuner, Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend, 1962, S. 225 - 260

R. Schlagintweit, Auswärtige Kulturpolitik und Außenpolitik, in: Außenpolitik, Jg. 25, 1974, S. 255 - 269

B. Schmidt-Bleibtreu; F. Klein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, ^{5}1977

C. Schmitt, Der Begriff des Politischen, in: Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik, 1927, S. 1 ff.

W. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Band 1, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, ^{2}1980

W. Schreiber, Wahlrecht zum Deutschen Bundestag der außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebenden Deutschen, in: DÖV 1974, S. 830

G.F. Schuppert, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, 1981

H.P. Schwarz, Die Bundesregierung und die auswärtigen Beziehungen, in: Handbuch der deutschen Außenpolitik, 1975, S. 43 ff.

H.P. Schwarz, Die westdeutsche Entwicklungshilfe, in: Handbuch der deutschen Außenpolitik, 1975, S. 723 - 739

K.H. Seifert, Bundeswahlrecht, ^{3}1976

O. Spengler, Der Untergang des Abendlandes, 1918/1922

O. Splett, Einen Flecken Boden mehr dem freien Leben der Menschen abgewonnen. Vertrag zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Goethe-Institut. in: Auslandskurier Nr. 17, 1976, S. 28 - 29

O. Splett, Zuviel Eitelkeit in der Selbstdarstellung, in: FAZ Nr. 279 vom 1.12.1977, S. 9

W. Steigner, 25 Jahre Deutsche UNESCO-Kommission, in: UNESCO-Dienst, Mai 1975, S. 8 - 11

Th. Steltzer, Vorschlag für die Bildung einer Körperschaft zur Förderung der deutschen Kulturarbeit im Ausland. Undatiertes Manuskript (um 1957)

K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, ²1984

H.D. Treviranus, Außenpolitik im demokratischen Rechtsstaat, 1966

Vademecum der Auslandskulturarbeit, herausgegeben vom Institut für Auslandsbeziehungen, ²1980

Verzeichnis deutsch-ausländischer Gesellschaften in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich West-Berlin, Stand Februar 1973. Herausgegeben von der Bibliothek und Dokumentationsstelle des Institutes für Auslandsbeziehungen

H. Weber, Besprechung von Bundesverfassungsgerichtsbeschluß vom 21.1.1975 - 2 BvR 193/74, in: JuS 1975, S. 525

H. Weisert, Die Ausübung von auswärtiger Gewalt durch Privatpersonen. Diss. Tübingen, 1973

S. Weiss, Auswärtige Gewalt und Gewaltenteilung, 1971

H. Wenke, Die Kulturverwaltung im Verhältnis von Bund und Ländern, in: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, Festschrift für Hans Nawiasky, 1956, S. 269 ff.

H. Werner, Der Kulturbegriff deutscher und schweizerischer Enquêteure für auswärtige Kulturpolitik, in: Der deutsche Lehrer im Ausland, Heft 2, 1977, S. 56 - 60

B.C. Witte, Deutscher Kulturstaat, europäische Einheit oder Weltkultur? in: Zeitschrift für Kulturaustausch. 28. Jg. 1978, Heft 1, S. 37 - 39

H.J. Wolff, Verwaltungsrecht, Teil 3, ⁴1978

H.J. Wolff; O. Bachoff, Verwaltungsrecht, Teil 2, ⁴1976

D.E. Zimmer, Goethe in Amerika, in: Die Zeit Nr. 44 vom 26.10.1979, S. 45

Auslandskurier, 22. Jahrgang, Nr. 9, September 1981

Auswärtige Kulturbeziehungen, herausgegeben von Berthold Martin, 1964 ff. (Bd. 3: 1966)

Lebenslauf

Geboren wurde ich am 5. Juli 1951 in Ellefeld, DDR, als erstes der zwei Kinder von Pastor Siegfried Trommer und Gerda Trommer, geb. Schwertfeger.
Die Grund- und die ersten Jahre der Oberschule absolvierte ich an spanischsprachigen Schulen in San Carlos de Bariloche, Argentinien. Vom 10. Schuljahr an besuchte ich die zweisprachige Goethe Schule (Escuela del Norte) in Buenos Aires. Dort erwarb ich 1969 als Bachiller die argentinische Hochschulreife und, mit der Erweiterten Ergänzungsprüfung zum Bachillerato Nacional Argentino, am 28. November 1970 die deutsche allgemeine Hochschulreife. Vom Sommersemester 1971 bis Sommersemester 1975 war ich zum Studium der Rechtswissenschaften an der Eberhard-Karls - Universität Tübingen immatrikuliert. Die Erste juristische Staatsprüfung bestand ich am 30. Mai 1975 mit der Note vollbefriedigend. Ab Juli 1975 war ich Rechtsreferendar in Stuttgart, wo ich am 23. Dezember 1977 die Zweite juristiche Staatsprüfung, ebenfalls mit der Note vollbefriedigend, bestand. Nach einer kürzeren Tätigkeit in der Wirtschaft trat ich im April 1979 in den Auswärtigen Dienst ein. Nach Abschluß der Ausbildung im März 1981 wurde ich im Bundeskanzleramt und in der Zentrale des Auswärtigen Amtes eingesetzt, derzeit in der Rechtsabteilung. Seit 1979 bin ich verheiratet und heute Vater von zwei Söhnen.